



Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise

Cécile Féré

► To cite this version:

Cécile Féré. Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise. Géographie. Université Lumière - Lyon II, 2011. Français. NNT : . tel-00738281

HAL Id: tel-00738281

<https://theses.hal.science/tel-00738281>

Submitted on 3 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Lumière Lyon 2

Ecole Doctorale 483 Sciences Sociales

Faculté de Géographie, Histoire, Histoire de l'Art et Tourisme

INSTITUT D'URBANISME DE LYON

UMR 5600 Environnement Ville Société

Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable

***La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité
dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise***

Cécile FÉRÉ

Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme

Dirigée par Franck SCHERRER

Présentée et soutenue publiquement le 15 novembre 2011

Devant un jury composé de :

Sonia CHARDONNEL, Chargée de recherche, CNRS UMR PACTE

Sylvie FOL, Professeur des Universités, Université Paris I (*Rapporteur*)

Vincent KAUFMANN, Professeur de sociologie urbaine, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (*Rapporteur*)

Florence PAULHIAC SCHERRER, Maître de conférences, Université Pierre Mendès France, Grenoble

Franck SCHERRER, Professeur titulaire, Université de Montréal (*Directeur de thèse*)

Philippe WARIN, Directeur de recherche, CNRS UMR PACTE (*Président du jury*)

« Il se peut que le lecteur connaisse la célèbre histoire du mille-pattes, qui privé de sa liberté de mouvement, mourut de faim parce qu'on l'avait obligé à bouger en commençant par sa soixante-dix-huitième patte et à se servir ensuite des autres pattes dans un ordre déterminé. »

(Rudolf Laban, L'art du mouvement, 1950)

Remerciements

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à mon directeur de thèse, Franck Scherrer, pour sa disponibilité, son soutien sans faille, sa bienveillance et son humanité. Durant mes années de master et de thèse, il m'a guidée vers des objets mystérieux et étranges, au final passionnants. De l'eau, l'électricité et l'assainissement, à la mobilité. Je le remercie pour cette aventure intellectuelle.

Je tiens à remercier les membres de mon jury et rapporteurs qui ont accepté de lire et d'évaluer ce travail. Je leur suis aussi reconnaissante du temps qu'ils m'ont accordé durant les comités de thèse.

Cette thèse est loin d'être le fruit d'un travail solitaire, et doit beaucoup à de nombreux moments collectifs au sein de plusieurs dispositifs de travail grenoblois. Je tiens à remercier chaleureusement Sonia Chardonnel et Florence Paulhiac Scherrer, qui coordonnent et animent la Plateforme internationale de recherche sur la mobilité et l'exclusion sociale du Programme 3 du Cluster de recherche n°12 de la Région Rhône-Alpes. Cette plateforme a apporté l'indispensable soutien financier qui a contribué à la réalisation de cette recherche. Elle est aussi à l'origine du cadre théorique de ce travail. Par son organisation originale sous la forme de séminaires réunissant une jeune recherche joyeuse et dynamique, la plateforme a constitué une ressource inégalable et un lieu convivial d'échanges et de rencontres. J'adresse également mes remerciements à Philippe Warin et l'ensemble de l'équipe de l'Observatoire des Non-Recours aux Droits et aux Services (ODENORE) pour m'avoir accueillie et intégrée dans leurs séminaires de recherche. Les journées de travail et les discussions informelles avec Antoine, Elena et Nathalie ont grandement nourri notre réflexion.

Ce travail doit également à tous les acteurs qui ont accepté de m'accorder un entretien, de me transmettre leurs documents, mais aussi ma présence en réunion. C'est bien d'eux et de la production de l'action collective urbaine qu'il s'agit durant toute cette thèse. Plusieurs d'entre eux ont eu un rôle central. Je tiens à remercier plus particulièrement la Mission Insertion, Economie et emploi de la Communauté Urbaine de Lyon et le PLIE Uni-Est, pour la

collaboration que nous avons pu mener, ainsi que le SYTRAL et la Mission Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon. Que tous les référents, prescripteurs, opérateurs, agents-médiateurs, des PLIE, PIMMS, CCAS, Missions Locales et associations d'insertion soient également remerciés pour avoir accepté d'évoquer leurs pratiques professionnelles.

Cette thèse a été réalisée au sein de l'UMR 5600 Environnement, Ville et Société et de l'Institut de Recherches Géographiques. Elle a donc bénéficié du soutien apporté par ce laboratoire à ses doctorants. Je remercie notamment Anne-Laure pour son aide précieuse.

Je remercie également toute l'équipe de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, où j'ai été formée comme urbaniste et où j'ai contribué à former, avec beaucoup de plaisir, quelques promotions d'urbanistes. Ces années d'enseignement, menées en parallèle de la thèse, ont largement contribué par leur richesse à alimenter mes travaux. Mes pensées vont également à Eric Verdeil qui m'a accompagné dans mes premiers pas de chercheur, à Amioun et à Chekka en 2006. Il a contribué à me donner le goût d'un travail de terrain au contact du territoire.

Je suis aussi reconnaissante envers les responsables de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, qui ont été attentifs à la fin de ma thèse durant ces deux premiers mois de travail et derniers mois d'écriture.

Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est sans les nombreux échanges au quotidien avec les doctorants et maintenant jeunes docteurs. Mes pensées vont à Benjamin pour sa bonne humeur et ses bons plans de brocanteur. Il m'a surtout transmis sa connaissance et ses pratiques de la pédagogie qui constituent mon livre du parfait enseignant. Merci à Charlotte et Laurence pour nos moments caraïbes, à Jérôme et Maxime, pour nos échanges sur les métropoles. Merci à tous les autres relecteurs, Kamila, Nathalie, mais aussi Lou et Benoît. Cette thèse doit également beaucoup à Aurélie qui a suivi au plus près et dans la longueur, l'évolution de ce travail. Qu'elle soit remerciée pour son extraordinaire et incommensurable disponibilité. Son amitié est précieuse.

Un grand merci à Aurélie, Sonia et Thaïs, maïeuticiennes des derniers jours, qui ont contribué à ce que cette thèse fasse son chemin et se termine dans les meilleures conditions. A tous mes proches pour leur soutien et leur compréhension durant ce sprint final qui a pris des allures de marathon.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE 1

DU DROIT AU TRANSPORT A LA VILLE DURABLE : EVOLUTION DU CADRE LEGAL

1. L’AFFIRMATION D’UN DROIT AU TRANSPORT, PROGRESSIVEMENT CIBLE
2. LA MISE A L’AGENDA DE LA REDUCTION DE LA PLACE DE LA VOITURE INDIVIDUELLE
3. DE LA VILLE ACCESSIBLE A UN DEVOIR DE MOBILITE
4. REDUIRE LES GAZ A EFFET DE SERRE

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

CHAPITRE 2

LA PLURALISATION DES POLITIQUES URBAINES DE MOBILITE

1. LA MOBILITE N’EST PLUS SEULEMENT UNE QUESTION DE TRANSPORT
2. LA MOBILITE N’EST PLUS SEULEMENT L’AFFAIRE DES ACTEURS DU TRANSPORT

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

CHAPITRE 3

INEGALITES D’ACCES A LA MOBILITE : CADRAGE THEORIQUE

1. ACCES A LA MOBILITE DANS LES ESPACES METROPOLITAINS : DE NOUVELLES INEGALITES
2. LES INEGALITES D’ACCES A LA MOBILITE
3. LA QUESTION RECURRENTE DES ECHECS DES POLITIQUES DE TRANSPORT
- 3.4. DE NOUVEAUX MODES DE FAIRE ET DE NOUVEAUX ACTEURS PORTEURS D’INNOVATIONS

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

CHAPITRE 4

L’ACTION COLLECTIVE URBAINE DE MOBILITE FACE A UNE DOUBLE INJONCTION CONTRADICTOIRE

1. PROBLEMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE
2. UNE GRILLE D’ANALYSE DOUBLE
3. PRESENTATION DE LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE

CHAPITRE 5

DES AIDES A LA MOBILITE CONDITIONNELLES, DE PLUS EN PLUS SOUMISES A UN IMPERATIF DE DURABILITE

1. LES DIFFICULTES DE MOBILITE VERS L’EMPLOI, UN « ENJEU ORPHELIN » PEU ECLAIRE
2. DES AIDES A LA MOBILITE QUI SE VEULENT ADAPTEES, MAIS QUI SONT LIMITEES ET FRAGMENTEES
3. LA PRESCRIPTION AU CŒUR DE LA MISE EN ŒUVRE : UN DROIT A LA MOBILITE « CONDITIONNEL » ?
4. DES DISPOSITIFS FAIBLEMENT INSTITUTIONNALISES, EN SURSIS PERMANENT

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

CHAPITRE 6

UN DROIT AU TRANSPORT PROGRESSIVEMENT CIBLE, MAIS SOUMIS A DE FORTES CONTRAINTES

1. LA RECONNAISSANCE DES ENJEUX D’ACCES AU TRANSPORT DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION
2. L’AFFIRMATION D’UN DROIT AU TRANSPORT CIBLE, ENTRE CONTRAINTES TECHNIQUES ET CHOIX POLITIQUES
3. LA TARIFICATION SOCIALE, UN DROIT PAS SI AUTOMATIQUE
4. LE TRAMWAY T4 ET LES TARIFS SOCIAUX A LA RENCONTRE DE LEURS PUBLICS ?

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

CHAPITRE 7

LA TERRITORIALISATION GARANTE DE LA CONCILIATION ? DES ATTENTES DÉÇUES AUX VERTUS DES PDIE

1. UN PARTENARIAT A MEME DE CONCILIER DES RATIONALITES D’ACTION DIFFERENCIEES ?
2. LES PDIE, UNE DEMARCHE DE PROJET
3. DES PDIE POUR LES ALTERMOBILES ?

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

CHAPITRE 8

RESULTATS

1. LA DIFFICILE CONCILIATION DES ENJEUX D’ACCES A LA MOBILITE POUR TOUS ET DE MOBILITE DURABLE
2. D’UN DROIT AU TRANSPORT A DES DROITS A LA MOBILITE ?
3. LA COORDINATION A L’ECHELLE D’AGGLOMERATION : DES LIMITES DE LA TERRITORIALISATION AUX ARBITRAGES DE L’ÉTAT

CONCLUSION

SOURCES ECRITES ET ORALES

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES FIGURES

TABLE DES TABLEAUX

TABLE DES MATIERES

ANNEXES

Liste des sigles

AAH	Allocation Adulte Handicapé
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
ARE	Allocation de Retour à l'Emploi
AREF	Allocation de Retour à l'Emploi Formation
ASS	Allocation Solidarité Spécifique
AOT	Autorité organisatrice des transports
AOTU	Autorité organisatrice des transports urbains
BHNS	Bus à Haut Niveau de Service
BSR	Brevet de sécurité routière
CAE	Contrat d'Accompagnement à l'Emploi
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CETE	Centre d'études technique de l'État
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CCI	Chambre Consulaire d'industrie
CG	Conseil Général
CMUC	Couverture Maladie Universelle Complémentaire
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CTEF	Contrat Territorial Emploi Formation
CTS	Commission Tarification Sociale
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DELD	Demandeur d'emploi longue durée
DGDU	Direction Générale au Développement Urbain
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
DPSA	Direction Prospective et Stratégie d'agglomération
DREAL	Direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines

DTT	Direction des transports terrestres
DSU	Développement Social Urbain
GPV	Grand Projet de Ville
EMD	Enquête ménages déplacements
FAI	Fond d'aide à l'insertion
FAJ	Fond d'aide aux jeunes
FSI	Fond Spécial d'invalidité
GART	Groupement des autorités organisatrices de transport
LAURE	Loi sur l'aire et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
LOV	Loi d'orientation pour la ville
MDR	Maison du Rhône
PDA	Plan de déplacement administration
PDE	Plan de déplacement entreprises
PDIE	Plan de déplacement inter-entreprises
PDU	Plan de déplacement urbain
PIMMS	Points Médiation Information Multiservices
PLIE	Plan local d'insertion pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité activité
SDAU	Schéma d'aménagement et d'urbanisme
SAP	Services à la personne
SEM	Société d'Economie Mixte
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAL	Schéma d'aménagement de l'agglomération lyonnaise
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (Loi)
SYTRAL	Syndicat Mixte des Transports du Rhône et de l'Agglomération lyonnaise
TAD	Transport à la demande
TCSP	Transport collectif en site propre
TER	Train Express Régional
TCL	Transports en commun lyonnais
UTP	Union des transports publics
VAE	Vélo à assistance électrique
ZAE	Zone d'activité économique
ZI	Zone industrielle
ZUP	Zone d'urbanisation prioritaire

Introduction

Lors du débat pour la campagne présidentielle de 2007 en France, Nicolas Hulot propose une taxe carbone. Aussi appelée Contribution Climat Energie, cette taxe vise à faire baisser les émissions de gaz à effet de serre, en taxant les consommations d'énergies fossiles dans les secteurs des transports et de l'habitat, le secteur industriel étant déjà soumis aux quotas d'émissions européennes¹. La proposition a ensuite été reprise par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, qui lors de son discours devant le Congrès, le 22 juin 2009 à Versailles a déclaré : « *Je souhaite que nous allions le plus loin possible sur la taxe carbone. Plus nous taxerons la pollution, et plus nous pourrions alléger les charges qui pèsent sur le travail. C'est un enjeu immense* »².

Cette taxe carbone va plus loin que la fiscalité écologique sur les voitures : elle propose de taxer les comportements qui ne seraient pas cohérents avec la lutte contre le réchauffement climatique. Le débat porte sur le prix de la tonne de CO₂. Estimé à environ 35 euros la tonne en 2009, son prix aurait dû, selon le Centre d'analyse stratégique, atteindre 200 euros en 2050, pour parvenir à l'objectif de Facteur 4 de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Son prix devait également être un signal suffisamment fort pour infléchir les comportements individuels.

Progressivement, la question des gagnants et des perdants de cette taxe carbone s'invite dans le débat, et l'équité sociale devient une question centrale : « *à 32 euros la tonne de CO₂ en 2010, la taxe ponctionnerait 300 euros en moyenne à un ménage vivant à la campagne - tributaire de son véhicule pour se rendre à son travail et chauffant sa maison individuelle au fioul -, contre 80 euros pour un parisien résidant dans un immeuble collectif* »³. Les inégalités

¹ *Le Monde*, « Taxe carbone : les contours possibles de la réforme », le 5 juillet 2009.

² *Le Monde*, « La France pourrait instaurer dès 2010 une contribution climat-énergie », le 3 juillet 2009.

³ *Le Monde*, « La taxe carbone : comment éviter qu'elle pénalise les plus pauvres », le 11 juillet 2009.

face à cette nouvelle taxe n'apparaissent pas seulement liées aux revenus, mais aussi au lieu de résidence (urbain/rural) ou encore au nombre de personnes par famille.

C'est un « *chèque vert sous condition de ressources* » qui est alors proposé pour répondre aux inégalités liées à cette nouvelle taxe. Dès lors, pour certains, il ne faut pas « *l'appliquer au quart des Français les plus pauvres* », alors que pour d'autres, il s'agit de ne « *pas l'annuler pour tout le monde* ».

Cette mesure qui s'est finalement soldée par un échec, illustre toute l'« *ambivalence de la mobilité* » (Ascher 1998), en particulier dans les espaces urbains et métropolitains. La mobilité serait à la fois source de croissance économique et de changement social, et porteuse de valeurs positives. Mais dans le même temps, avec la montée en puissance des enjeux environnementaux et de développement durable, les mobilités individuelles motorisées sont jugées néfastes pour l'environnement tant à l'échelle locale que globale (Banister 2006, Dupuy 2006), et d'aucuns imaginent déjà ce que serait une société « *d'après la voiture* » (Kingsley et Urry 2009).

En effet, les mobilités et notamment les mobilités quotidiennes⁴ font l'objet de vives polémiques, liées aux atteintes à l'environnement (Orfeuil 2008). L'usage de la voiture et le système urbain qui s'est construit autour de l'accessibilité automobile (Wiel 1999) sont remis en cause. Les pourfendeurs de ce modèle lui reprochent son caractère énergivore, du fait de la consommation des ressources naturelles induites (sol, nuisances environnementales dues au trafic automobile), mais aussi les logiques d'entresoi qui sous-tendraient le processus de diffusion de l'urbain à travers la périurbanisation. Ces revendications se sont traduites par une injonction à un fonctionnement urbain plus durable, qui se manifeste par un consensus – des praticiens de l'urbanisme notamment, sur la nécessité de réduire la présence de l'automobile en milieu urbain et de promouvoir une ville dense et compacte, réduisant la part des déplacements automobiles.

En même temps, les échanges, de personnes, de biens ou encore d'informations sont centraux au fonctionnement des espaces urbains et plus encore métropolitains. Ces échanges se sont

⁴ La mobilité est un terme polysémique. On s'intéresse ici à la mobilité quotidienne, entendue comme l'ensemble des déplacements quotidiens réalisés par des individus en vue d'accéder à l'emploi, aux études, à la consommation ou encore aux loisirs, et à un niveau de bien-être. Aussi, la mobilité quotidienne est-elle associée à la mobilité sociale.

accélérés, marquant l'avènement d'une « *société en mouvement* » (Ascher 2004). La mobilité est vecteur de co-présence (Urry 2007), et se déplacer est devenu indispensable pour accéder à la plupart des biens, des services et des relations sociales. Dès lors, la mobilité ne serait pas seulement source de développement économique, mais contribuerait à l'intégration urbaine et sociale de tout un chacun (Urry 2000, Kaufmann 2002), dans une société de la mobilité généralisée (Sheller et Urry 2006), ou tout au moins de plus en plus mobile.

Ce sujet de thèse part du constat que l'action collective urbaine est confrontée à **une double injonction potentiellement contradictoire**⁵ en matière de mobilité quotidienne : elle doit garantir l'accès à la mobilité pour tous et dans le même temps contribuer à une mobilité durable, en limitant les mobilités individuelles motorisées jugées néfastes pour le système urbain.

Les politiques urbaines ont contribué durant de nombreuses années à favoriser la mobilité, par le développement d'infrastructures de transport et l'équipement des territoires, dans une perspective de développement urbain, économique mais aussi social pour garantir le droit au transport (Faivre d'Arcier 2009). Depuis les années 1990 et surtout 2000, avec l'affirmation des enjeux environnementaux et l'émergence du nouveau paradigme du développement durable, l'action collective urbaine doit désormais réduire, ou tout au moins maîtriser les mobilités motorisées, en particulier individuelles, dans la perspective de contribuer à la production d'une ville durable.

La problématique de cette thèse est la suivante. L'action collective urbaine est confrontée à une double injonction contradictoire en matière de régulation des mobilités quotidiennes : elle doit garantir l'accès à la mobilité pour tous et dans le même temps réduire les mobilités individuelles motorisées. **Comment l'action collective urbaine concilie-t-elle ces enjeux potentiellement contradictoires d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable ?**

⁵ Ce constat de départ a été formulé par la Plateforme internationale de recherche sur la mobilité et l'exclusion (Action 3 Programme 1 du Cluster de recherche n°12 de la Région Rhône-Alpes), pilotée par F. Paulhiac et S. Chardonnel, et au sein de laquelle s'inscrit cette démarche de recherche. Ce travail de thèse a en effet bénéficié d'une Allocation Doctorale de Recherche de la Région Rhône-Alpes au sein de cette plateforme, puis d'un financement de 6 mois dans le cadre du programme GLAMOUR du PREDIT 4 G06 (2010).

En effet, l'évolution de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable s'est faite en parallèle dans la législation française, et de façon non coordonnée, mettant au défi l'action publique et collective urbaine de trouver un équilibre et d'établir un compromis entre ces enjeux. Les politiques urbaines sont donc face à un premier enjeu, celui d'une cohérence entre accès à la mobilité et mobilité durable.

Avec la pluralisation des politiques de mobilité et plus largement de l'action collective urbaine, la mobilité n'est plus seulement une question de transport. Les politiques urbaines de transport ne deviennent pas des politiques de mobilité, mais sont marquées par une stratification des référentiels d'action (agir sur l'offre de transport, sur le marché des déplacements ou à la source de la mobilité). La mobilité n'est aussi plus seulement l'affaire des acteurs du transport : aux côtés des autorités organisatrices des transports, poids lourds de la mobilité urbaine, émergent de nouveaux acteurs. Cette pluralisation de l'action collective urbaine, qui renvoie plus largement à la problématique de la gouvernabilité des villes (Le Galès 2003) pose un second problème : celui de la coordination de la gestion des mobilités quotidiennes à l'échelle des gouvernements urbains. Cette double injonction contradictoire pose donc un enjeu de *cohérence* et de *coordination à l'action collective urbaine en charge des mobilités quotidiennes*.

Une récente et abondante littérature dans le champ scientifique de la mobilité traite des enjeux d'inégalités à la mobilité et de réduction de la place de la voiture, sous l'angle des catégories de pensée et d'action de la mobilité quotidienne. Ces travaux ont contribué à montrer tout à la fois la dimension individuelle et systémique des mobilités quotidiennes, en lien avec les territoires urbains, mais aussi les modes de vie. S'il apparaît assez nettement dans l'ensemble des travaux que les inégalités de mobilité sont liées aux inégalités sociales (Ohnmach *et al.* 2009), la question des inégalités de mobilité est délicate à traiter, car « *paradoxe* » (Kaufmann 2008) : on n'est pas forcément mobile quand on se déplace, et on peut être mobile sans se déplacer (*ibid.*). Les inégalités de mobilité ne peuvent donc qu'être saisies à l'échelle de l'individu et de sa trajectoire individuelle, qui donne sens à toutes nos mobilités. D'où l'intérêt d'une approche centrée sur l'individu (Chardonnel *et al.* 2008), qui permet d'appréhender les différentes dimensions de la mobilité, comme le propose la notion de « *motilité* » (Kaufmann 2008).

L'action collective urbaine qui est au cœur de cette thèse, est donc confrontée à un problème complexe, tant pour réduire les inégalités de mobilité et favoriser l'accès à la mobilité, que pour diminuer la place de la voiture et promouvoir une mobilité durable.

Or, de nombreux travaux ont souligné les échecs récurrents des politiques de transport, à répondre aux enjeux sociaux, mais aussi environnementaux liés aux mobilités quotidiennes. En parallèle, de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de faire contribueraient à l'émergence d'enjeux jusque-là impensés, et seraient porteurs d'innovations (Debizet 2004, Paulhiac 2008). Par le biais d'actions territorialisées et individualisées visant davantage à agir sur les mobilités quotidiennes que sur l'offre de transport, ces nouvelles politiques ou nouveaux dispositifs contribueraient également à cibler des groupes de public spécifiques, que ce soit les salariés (Van de Walle et Moati 2006), les scolaires ou encore les personnes en insertion (Le Breton 2005). On assisterait même à un renouvellement de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable, par ces dispositifs de plus en plus individualisés et finement territorialisés.

L'objectif de cette thèse en urbanisme et aménagement est de contribuer à l'analyse des dynamiques actuelles de l'action collective urbaine, en charge des questions de mobilité quotidienne sous plusieurs angles, afin de contribuer au débat scientifique actuel :

- D'une part, sous l'angle du renouvellement de la prise en compte des inégalités de mobilité : si de nouveaux acteurs se saisissent d'enjeux impensés ou nouveaux dans les espaces urbains, les autorités organisatrices des transports restent-elles sourdes face à la « *nouvelle question sociale* » (Castel 1995) ?
- D'autre part, sous l'angle des vertus supposées de la territorialisation⁶ et de l'individualisation⁷ (Ascher 1998, 2008, Orfeuill 2004) de l'action collective urbaine en matière de mobilité, face au modèle suranné du réseau collectif. De nombreux travaux mettent en avant la nécessité de déployer les aides individuelles à la mobilité. Mais, une question

⁶ La territorialisation renvoie tout à la fois à la déclinaison locale d'une action sur un territoire (*action territorialisée*), mais aussi à la construction de l'action par les ressources locales pour traiter in situ le problème (*action territoriale*) (Castel 1995).

⁷ L'individualisation des politiques publiques de réduction des inégalités d'accès à la mobilité renvoie au « *ciblage accru des systèmes de protection sociale sur les plus défavorisés* » (Warin 2006b : 11). Le terme de ciblage, dont la pratique s'est particulièrement développée dans les politiques sociales, consiste « *à sélectionner, au sein d'un ensemble global, une entité plus restreinte (la cible) que pour diverses raisons, l'on souhaite devenir bénéficiaire prioritaire, voire exclusif, d'une prestation ou d'une aide sociale* » (Warin 2006a : 159). Le ciblage fait l'objet de vives critiques (Warin 2010).

centrale à laquelle la littérature scientifique n'a pas répondu est celle de leur réponse aux inégalités de mobilité, sous l'angle de la cohérence entre les objectifs et les moyens proposés et de leur évaluation.

- Enfin, sous l'angle de la gouvernabilité des espaces urbains (Le Galès 2003) et des modalités de production de la ville (Boino 2009).

A partir d'un positionnement scientifique pluridisciplinaire, qui se situe à la croisée des sciences de l'action et des sciences de l'espace, l'enjeu est de contribuer à la production de connaissances dans le champ scientifique qui est le nôtre et de produire une aide à la décision.

Notre objet de recherche porte ainsi sur **la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise**. La problématique a été déclinée en trois questions de recherche.

1. La première porte sur le renouvellement des inégalités d'accès à la mobilité et la façon dont elles sont conciliées avec les enjeux environnementaux : sont-elles assujetties aux enjeux de mobilité durable ?
2. La deuxième question de recherche porte sur les effets de l'individualisation des dispositifs d'action sur la prise en compte des inégalités de mobilité, au regard de la dimension collective du réseau : en quoi y répondent-elles mieux ?
3. La troisième question de recherche porte sur la coordination de l'ensemble de ces dispositifs d'action à l'échelle d'agglomération : l'échelle d'agglomération contribue-t-elle à l'émergence d'une gouvernance de la mobilité à même de concilier ces enjeux ?

L'originalité de cette thèse est donc d'étudier des dispositifs d'action supposés innovants, territorialisés et individualisés, et de les comparer aux mesures de solidarité mises en œuvre dans les politiques locales de transport. Les études de cas portent sur les aides à la mobilité (1) et les Plans de déplacements inter-entreprises (2). Ces dispositifs d'action sont comparés aux tarifs sociaux et à l'amélioration de la desserte des quartiers de la Politique de la Ville (3), dans la politique de transport. Surtout développées dans les années 2000, ces mesures nous intéressent particulièrement, car elles sont récentes et méconnues.

Pour permettre la comparaison de ces dispositifs d'action et interroger leur territorialisation à l'échelle d'agglomération, nous avons retenu une unité de territoire politique, la Communauté

Urbaine de Lyon, caractérisée par un contexte métropolitain et une culture locale politique et technique de l'innovation urbaine (Padioleau 1991, Gauthier et Paulhiac 2008, Guéranger et Jouve 2004).

Pour la réalisation de cette recherche, nous avons privilégié une approche inductive et qualitative, propice à répondre à des questionnements nouveaux et à investiguer des terrains peu balisés. Notre démarche d'enquête repose sur le croisement d'enquêtes par entretiens auprès des acteurs de la mise en œuvre⁸ et de sources administratives et orales (observation non-participante).

Le plan de cette thèse est le suivant.

Le premier chapitre présente les évolutions françaises du cadre légal : les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable ont progressivement été imposés par la législation, laissant aux politiques locales le soin de trouver un équilibre entre ces enjeux.

Au cours du deuxième chapitre, nous proposons un panorama des politiques de transport et plus largement de l'action publique et collective urbaine en charge des mobilités quotidiennes. On formulera alors le constat d'une pluralisation des politiques en charge des mobilités quotidiennes qui pose un enjeu de coordination de l'action collective urbaine.

Le troisième chapitre expose le cadre théorique de cette recherche, à partir d'une revue de littérature analytique. Le quatrième chapitre est consacré à la présentation de la démarche de recherche et à l'appareillage méthodologique.

Les chapitres 5, 6 et 7 présentent les études de cas. Enfin, le chapitre 8 présente les résultats de cette recherche. La conclusion rappelle les principaux résultats et ouvre des perspectives à partir de ce chantier.

⁸ La mise en œuvre se rapproche « *des notions d'application ou l'exécution* », et « *ne comprend pas uniquement la production de toute sorte d'activités concrètes (...), juxtaposées les unes aux autres, mais également toutes les démarches planificatrices nécessaires à la mise en place de ces activités d'exécution, soit les plans d'action qui définissent des priorités dans le temps, dans l'espace et vis-à-vis des groupes sociaux* » (Knoepfel et al. 2006 : 207)

CHAPITRE 1

Du droit au transport à la ville durable : évolution du cadre légal

Les politiques en charge des mobilités quotidiennes sont confrontées à des enjeux potentiellement contradictoires (Vincent 2008, Kaufmann et Pattaronni 2010). Dans le domaine des transports et plus largement de la mobilité quotidienne, les injonctions légales se sont multipliées depuis les années 1980 en France comme dans d'autres pays. Après avoir posé les principes d'un « *droit au transport* » (LOTI, 1980) puis d'un « *droit à la ville* » (LOV, 1991), la législation a inscrit le « *droit à respirer un air pur* » (LAURE, 1996), puis la nécessité d'un « *développement durable* » (Loi SRU, 2001) ou encore d'une « *ville accessible* » (Loi sur l'égalité des chances, 2005). Les inquiétudes concernant la baisse du pouvoir d'achat des Français liée à l'augmentation du prix du pétrole et des coûts de la mobilité automobile ont contribué à l'élargissement du remboursement des frais de transport des salariés à la province (décret transport 2008). Dans le même temps, un « *devoir de mobilité* » s'est imposé aux demandeurs d'emploi (Loi sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi, 2008). Plus récemment, les lois issues du Grenelle de l'Environnement mettent davantage l'accent sur la réduction des gaz à effet de serre.

Dans ce premier chapitre, nous proposons une analyse de l'évolution de la prise en compte de ces enjeux dans la législation nationale, depuis la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) jusqu'à la loi Grenelle 2 de 2010. La première constitue la première grande loi cadre dans le domaine des transports urbains, qui consacre le droit au transport ; la seconde renforce le volet environnemental des politiques urbaines.

Nous montrerons que cette double injonction contradictoire, entre accès à la mobilité pour tous et mobilité durable, perdure dans la législation, du fait des évolutions parallèles de la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux. Les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable ne sont pas pris en compte de façon coordonnée dans la législation française, qui renvoie aux politiques locales en charge des mobilités quotidiennes

la question de l'« *équilibre* » entre ces enjeux. Dès lors, nous verrons que ce sont les politiques locales qui sont confrontées à cette double injonction contradictoire, entre la nécessité de garantir l'accès à la mobilité pour tous et de favoriser une mobilité durable.

1. L'affirmation d'un droit au transport, progressivement ciblé

La législation pose les principes d'un droit au transport dès les années 1980 : il a ensuite été progressivement ciblé vers les personnes à faibles ressources et les quartiers défavorisés.

1.1. Un droit au transport pour tous

Si le droit à se déplacer est inscrit comme une liberté individuelle dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, le « *droit au transport* » n'apparaît pas dans la Constitution Française (Ascher 1998). Il est inscrit pour la première fois dans la législation française, avec la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). La LOTI, première grande loi-cadre dans le secteur des transports (Affichard *et al.* 1997), reconnaît ainsi le rôle majeur de la mobilité dans la société. La reconnaissance de ce droit au transport s'inscrit dans le contexte de relance des transports collectifs à la fin des années 1970, à la suite des luttes urbaines sociales et des premières remises en cause du tout-automobile (Lefèvre et Offner 1990). Le « *droit au transport* » est énoncé au chapitre un du titre premier, à l'article 1 :

« Article 1er : Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité (...) Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre de dispositions permettant de rendre effectif le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprises de son choix ».

L'État, et surtout les collectivités territoriales auxquelles est décentralisée la compétence transport par la même loi, doivent donc assurer la mise en œuvre de dispositions permettant de rendre effectif ce droit, notamment par le développement de transports collectifs. La loi confie ainsi l'organisation des transports collectifs à une autorité organisatrice des transports,

qui peut se doter d'une taxe, le versement transport, mis en place afin d'en assurer le financement – à Paris puis dans les plus grandes agglomérations dès les années 1970, à l'échelle d'un périmètre de transports urbains. La législation fait également explicitement référence à la recherche d'un équilibre financier, entre le coût supporté par les usagers et celui supporté par les collectivités locales, conformément à la réglementation en matière de service public industriel et commercial :

« Article 2 : La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport collectif ouvert au public ».

Cette disposition s'est traduite par des tarifs très faibles pour les usagers et le souci d'une couverture territoriale minimale et égalitaire des communes du périmètre de transports urbains (Faivre d'Arcier 2010). Les tarifs ont donc été très fortement subventionnés dès le départ et des réductions tarifaires ont par ailleurs été octroyées aux captifs, c'est-à-dire les personnes qui n'avaient pas accès à la voiture (personnes âgées, enfants, ouvriers), la LOTI précisant que des *« catégories sociales peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation »*. La relance des transports collectifs dans les années 1970 visait en particulier à répondre à un objectif d'équité sociale, en ciblant les captifs.

La mise en œuvre du droit au transport est cependant demeurée incomplète, du fait de l'inachèvement de la généralisation de la possession de la voiture individuelle, puis de l'impossible universalisation du service public de transports collectifs d'un point de vue technique et financier.

À partir des années 1990, le législateur a défini à un niveau opérationnel la mise en œuvre du droit au transport, en concentrant les moyens sur trois cibles en particulier : les personnes à faibles ressources, les quartiers de la politique de la ville et les personnes handicapées. C'est ainsi qu'a explicitement été acté le passage d'une logique égalitaire de desserte de tout le territoire dans la perspective d'un droit au transport universel, à une logique d'équité sociale, dans la perspective d'un droit au transport ciblé.

1.2. Vers un droit à une tarification sociale

Face à la grande diversité de politiques tarifaires développées par les autorités organisatrices des transports (AOT) durant les années 1980 et 1990 (Mignot et Rosales-Montano 1994), et dans le contexte de la montée du chômage et de la précarité, les revendications sociales liées aux mouvements de chômeurs ont contribué à la mise à l'agenda national de la question d'une tarification adaptée aux inégalités de ressources, dans les services publics et en particulier dans les transports collectifs (Mignot *et al.* 2001).

Seize ans après la LOTI, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est revenue sur l'application du droit au transport, en proposant à l'article 133, la mise en place d'une tarification sociale qui ciblerait en particulier les chômeurs en fin de droit et les jeunes demandeurs d'emploi. Cette loi, qui reconnaît la complexité du phénomène de l'exclusion, entendait ainsi favoriser l'accès aux droits des personnes en difficulté, par l'accès à l'emploi, aux soins, à la citoyenneté ou encore par la prévention de l'exclusion. En matière de tarification sociale, la loi stipulait :

« Dans le cadre de la mise en œuvre du droit au transport, une concertation entre l'État, les régions, les départements, les communes, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et les directeurs d'entreprise de transport sera engagée, dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, sur la mise en œuvre de mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droits et aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ans leur permettant l'accès aux transports collectifs. Le financement de ces mesures reposera sur la modulation des tarifs ».

Cette concertation n'a cependant pas eu lieu, et jusqu'à ce que la loi SRU (2000) vienne préciser les obligations des AOT en matière de tarification sociale, cette injonction est restée lettre morte.

C'est la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui impose une tarification sociale aux autorités organisatrices des transports urbains (AOTU), à l'article 123, au titre de la « mise en œuvre du droit au transport » :

« Dans l'aire de compétence des AOTU de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L186-1 du Code de la Sécurité sociale, bénéficiant de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50% ou sous tout autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quelque soit le lieu de résidence de l'utilisateur ».

Le plafond de ressources qui fait référence à l'article L 186-1 du Code de la Sécurité sociale correspond au plafond prévu pour l'attribution de la couverture médicale universelle complémentaire⁹ (CMUC). Il est fixé par décret chaque année. Au 1^{er} juillet 2010, le plafond annuel de ressources prévu pour l'attribution de la CMUC était de 7 611,36 euros pour une personne seule, soit 634,28 euros par mois¹⁰. Aussi, la loi entretient-elle une ambiguïté : elle suggère le statut CMUC tout en imposant que la réduction tarifaire soit offerte à toute personne dont le plafond de ressources est inférieur ou égal à celui de la CMUC.

En faisant référence à ce plafond de ressources pour l'attribution d'un tarif social, l'enjeu est de tenir compte des ressources réelles de la personne et non plus de son statut par rapport à l'emploi. En France, près de 5 millions de personnes seraient concernées par cette mesure de tarification sociale, dont plus de 90% sont bénéficiaires de la CMUC : 8% de la population totale serait éligible à cette mesure sociale (Rapport Fédou 2006).

L'analyse des différents projets de la loi SRU a cependant montré que l'article 123, absent du projet de loi proposé en Conseil des Ministres, puis amendé par l'Assemblée Nationale en première lecture et rejeté par le Sénat, a finalement été adopté en dernière lecture par l'Assemblée Nationale et publié après la saisine du Conseil Constitutionnel par les sénateurs. Il fait l'objet de vives polémiques parmi les AOTU soumises à cette obligation (*ibid.*).

En 2000, la tarification sociale devient ainsi un droit pour les personnes en difficulté dans les transports collectifs urbains, à l'instar des autres services urbains en réseau qui en avaient déjà l'obligation depuis les années 1980¹¹.

1.3. Mieux desservir les quartiers de la Politique de la Ville

Au début des années 1990, la question de la desserte des quartiers de la Politique de la Ville émerge dans le débat public. Elle est inscrite à l'agenda politique national, sous l'impulsion d'un rapport du Conseil National des Transports intitulé *Transport et exclusion sociale* publié en 1991 : à partir d'une enquête menée dans une quinzaine de quartiers de la Politique de la

⁹ La CMUC vise à « assurer, à tous les ménages à faibles revenus, l'accès aux soins, par la mise en place d'une couverture complémentaire (...) avec dispense d'avance de frais du ticket modérateur, du forfait journalier et prise en charge de certains produits spécifiques ». Tous ceux qui pourraient en bénéficier n'en font pas la demande : le taux de non-recours à la CMUC serait de 19% en 2006 (Revil 2010).

¹⁰ Source : Décret n° 2010-1105 du 20 septembre 2010 relevant le plafond des ressources prises en compte pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé.

¹¹ Les enjeux d'accès à l'eau, à l'énergie et aux services téléphoniques ont été inscrits dans la législation à la fin des années 1980 avec la loi du 1er juillet 1988 relative au revenu minimum d'insertion (art. 43-5) puis la loi du 29 juillet 1998 sur la lutte contre l'exclusion (Coutard 1999).

Ville, il souligne notamment les inégalités de desserte des quartiers et les inégalités d'accessibilité de leurs habitants aux ressources urbaines (Le Breton 2005, Fol 2009).

La loi d'orientation sur la ville de 1991 énonce pour la première fois un droit à la ville. En 1998, le rapport Sueur pose la question de la transformation des espaces urbains et de la nécessité d'une réflexion sur les transports et les déplacements : *« l'une des clés du futur consiste à favoriser le droit à la mobilité, à faire en sorte que ce droit soit mieux partagé par les uns et les autres, ce qui passe par une diversification accrue des modes de déplacement »* (Rapport Sueur 1998 : 17). Il propose notamment l'amélioration de la desserte des quartiers de la Politique de la Ville par les transports collectifs (proposition 14).

Ce vœu sera régulièrement réaffirmé dans les différentes lois et programmes de la Politique de la Ville. En 1993, la Délégation Interministérielle à la Ville encourage à la mise en place d'un volet déplacement dans les contrats de ville¹². Dans la deuxième génération des contrats de ville 2000-2006, l'État encourage également au désenclavement des quartiers par les transports collectifs, pour permettre à leurs habitants *« d'accéder au droit commun de la ville »* (Fol 2009).

La Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (LOV) prône aussi le développement des transports publics qui représentent *« pour nombre d'habitants des quartiers en difficulté, le moyen principal de déplacement »*, en mettant l'accent sur la nécessité d'adapter l'offre de transport *« aux nouveaux rythmes urbains et prévenir ou réduire les situations d'exclusion générées par les obstacles à la mobilité »*. Plus récemment, la loi Grenelle 2 de 2010 qui propose le développement des tramways, intègre un objectif de desserte des quartiers de la Politique de la Ville dans le cadre du Plan Espoir Banlieue de 2009 :

« Quelque 500 millions d'euros seront mobilisés dans le cadre du Grenelle de l'environnement pour les quartiers sensibles. Ils seront consacrés à la création immédiate de lignes d'autobus et au développement des moyens ferrés comme le tramway. Une part de l'effort financier sera réservée à l'Ile-de-France, et l'État apportera, en région, sa contribution aux projets qui lui seront présentés ».

La desserte des quartiers de la Politique de la Ville constitue ainsi le deuxième volet de la mise en œuvre d'un droit au transport, du fait du faible accès à la voiture et de la dépendance aux transports collectifs des habitants qui résident dans ces quartiers.

¹² Par la publication d'un guide méthodologique : *« Mémento pour la réalisation du volet déplacement dans un contrat de ville »* (Fol 2009).

Depuis l'affirmation d'un « *droit au transport* », au début des années 1980, qui assure une desserte minimale de tous les territoires et pour tous (et en particulier toutes les bourses), le droit au transport a progressivement été ciblé : d'une part à travers l'affirmation d'un droit à une tarification sociale qui aboutira au début des années 2000, et d'autre part à travers l'objectif – maintes fois réitéré, depuis le début des années 1990 – d'une desserte spécifique des quartiers de la Politique de la Ville.

2. La mise à l'agenda de la réduction de la place de la voiture individuelle

Si les enjeux environnementaux émergent dès les années 1970 et contribuent à remettre en cause le tout-automobile¹³, il faut attendre le milieu des années 1990 pour que la prise en compte de l'environnement dans les politiques de transports et de déplacements soit inscrite dans la législation française.

2.1. L'institutionnalisation des préoccupations environnementales

En France, c'est la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) qui acte la montée des préoccupations environnementales, inscrivant « *la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* », qui consiste « *à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie* » (article 1).

Si la LOTI avait déjà introduit une planification des déplacements, à travers les démarches de Plan de déplacement urbain (PDU)¹⁴, la LAURE les rend obligatoire pour les agglomérations

¹³ Les premières critiques de la voiture émergent dès la fin des années 1970, et s'inscrivent à la fois dans une critique environnementale du système sociétal et une remise en cause globale de la société de consommation et des valeurs de la société industrielle.

¹⁴ Les Plans de déplacements urbains introduits par la LOTI avaient pour objectif de définir « *les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement* » pour permettre « *une*

situées dans un périmètre des transports urbains de plus de 100 000 habitants et impose l'élaboration d'un PDU « *dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi* ».

Dans la continuité de la LOTI, les PDU assurent la définition des « *principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement* », mais doivent désormais également « *viser à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* ».

En inscrivant la prise en compte de l'environnement dans les politiques de transport, la LAURE reconnaît ainsi l'ambivalence de la mobilité. Les démarches de planification des déplacements doivent trouver un « *équilibre* » entre ces enjeux, c'est-à-dire établir un compromis entre les objectifs d'accès à la mobilité mais aussi de réduction des nuisances liées à celle-ci, au titre de la protection de l'environnement et de la santé.

Ce compromis est incarné à travers l'objectif d' « *un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie* » (article 14). Les « *orientations* » légales des PDU sont définies par six objectifs :

"1° La diminution du trafic automobile ;

"2° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

"3° L'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;

"4° L'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants ;

"5° Le transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement ;

"6° L'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

utilisation plus rationnelle de la voiture et assurer la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun » (article 28).

La « *diminution du trafic automobile* » devient ainsi l'objectif numéro un des PDU qui doivent pour se faire, favoriser le report modal : en développant l'offre de transports collectifs et en promouvant les modes doux et le partage de la voirie, mais aussi en agissant sur le stationnement, en organisant le transport de marchandises ou encore en introduisant des démarches de gestion de la mobilité au sein des entreprises et des institutions.

C'est par une politique de déplacements urbains qui favorise l'usage de modes alternatifs à la voiture individuelle que la LAURE entend concilier accès à la mobilité et respect de l'environnement. La loi SRU de 2000 a quant à elle contribué à ré-affirmer la nécessité de mieux articuler les politiques urbaines, notamment en vue d'une maîtrise de la voiture.

2.2. Un nouveau cadre de la planification pour un nouveau modèle d'urbanisation

La loi SRU (2000) est porteuse d'un nouveau référentiel d'action publique en matière de politiques urbaines. Elle institue la maîtrise de l'urbanisation, la mixité sociale et fonctionnelle et le développement durable au cœur des objectifs des outils de planification, à travers l'émergence des notions de densité et de renouvellement urbain (Desjardins et Leroux 2007). Selon F. Beaucire (2001a), avec la loi SRU, une nouvelle conception de la ville émerge : faite de mixité fonctionnelle - au lieu de zonage, de compacité et de densité – au lieu d'étalement et d'éparpillement, ou encore de mixité sociale - au lieu de ségrégation (Beaucire 2001a).

Cette nouvelle conception de la ville est incarnée dans la loi SRU par une réforme des cadres de la planification urbaine, notamment définis par la Loi d'Orient Foncière (LOF) de 1967 et les lois de décentralisation¹⁵. La loi SRU ré-affirme la nécessité d'une meilleure coordination entre les politiques d'urbanisme, de transport et d'habitat, par le renforcement de la mise en compatibilité des documents de planification. Le Plan Local d'Urbanisme (qui remplace le Plan d'Occupation des Sols) et le Plan Local de l'Habitat (introduit par la Loi d'orientation sur la ville de 1991) doivent désormais être compatibles avec le PDU, lui-même soumis au Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) qui remplace le Schéma directeur.

¹⁵ La LOF avait institué les Plans d'Occupations des Sols et les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) remplacés par les Schémas directeurs (SD) avec les lois de décentralisations.

Porteur d'une démarche de planification globale et stratégique, le SCoT, comme son nom l'indique, doit ainsi être garant de la cohérence entre les différentes démarches de planification sectorielles : il détermine dans un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), les orientations générales de l'organisation de l'espace et les objectifs en matière d'urbanisme, de déplacements, d'habitat, de développement économique ou encore d'environnement.

En matière de déplacements, la loi SRU établit notamment la possibilité de lier le développement urbain aux transports collectifs en établissant la possibilité de définir « *une stratégie urbaine à partir des transports collectifs et des modes doux* », de « *hiérarchiser les pôles d'urbanisation future en fonction du réseau de transports collectifs* » ou encore en de « *limiter l'urbanisation de certains secteurs en fonction de leur desserte en transports collectifs* », afin de limiter l'étalement urbain et l'usage de la voiture (Desjardins et Leroux, 2007). Dans les PDU, la loi se veut aussi davantage prescriptive. La loi LAURE précisait « *les orientations du PDU portent sur...* » ; la loi SRU stipule « *les plans de déplacements urbains portent sur...* ».

En outre, la reconnaissance par le législateur des enjeux de ségrégation sociale et urbaine, notamment dus à l'automobile, se traduit par l'inscription dans la loi SRU de la notion de « *cohésion sociale et urbaine* » (Debizet 2004). Les enjeux sociaux liés à la mobilité sont à nouveau élargis : les quartiers de la Politique de la Ville ne sont plus les seuls concernés par les enjeux sociaux liés à la mobilité. La reconnaissance de cette visée sociale des politiques de déplacement n'était pas dans le projet de loi initial et a fait l'objet d'un amendement lors de la discussion de la loi SRU à l'Assemblée Nationale, ce qui explique selon G. Debizet que cet objectif ait été ajouté aux autres objectifs des politiques de déplacement urbains définis par la LAURE (Debizet 2004). Avec la loi SRU, les PDU doivent désormais :

« *viser à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* » mais aussi « *préciser les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine* ».

Elle ajoute également des enjeux en matière d'amélioration de la sécurité des déplacements, la mise en place de mesures de tarification et de billettique intégrées et un « *calendrier des décisions et des réalisations* ». Elle impose par ailleurs aux agglomérations de plus de 100 000 habitants d'encourager la mise en place de Plan de Déplacement Entreprise (PDE) et la mise en place d'un conseil en mobilité « *à l'intention des employeurs et gestionnaires*

d'activités générant des flux de déplacements importants », afin de faciliter l'usage des transports collectifs et des modes doux, tant dans les choix de localisation des activités que les déplacements domicile-travail. En outre, l'article 109 de la loi SRU stipulait que les employeurs pouvaient participer au financement des abonnements de transports collectifs souscrits par leurs employés pour les déplacements domicile-travail.

Si l'effet structurant des transports sur l'urbanisme a été un « *mythe opératoire* » dans les politiques urbaines (Offner 1993a), la loi SRU institue l'idée d'un effet structurant de l'urbanisme sur les transports et les déplacements, dans la perspective d'un nouveau modèle d'urbanisation qui articule le développement urbain autour des transports collectifs, pour une ville compacte et des courtes distances. Les choix d'urbanisation influenceraient l'utilisation des moyens de transport : rapprocher les lieux d'habitat, d'activité et d'équipements ou concentrer l'urbanisation autour de nœuds de transports en commun permettrait dès lors de limiter l'usage de la voiture et d'orienter les choix de déplacement.

Les lois LAURE et SRU ont ainsi contribué à l'institutionnalisation des préoccupations environnementales en matière de transport dans la législation, introduisant la notion d' « *équilibre* » entre les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable.

3. De la ville accessible à un devoir de mobilité

À partir des années 2000, la notion de droit au transport est complétée, avec la reconnaissance de nouveaux enjeux liés à la mobilité, qui vont se traduire par de nouveaux droits à destination des usagers des transports collectifs, mais aussi de nouveaux devoirs : ville accessible, remboursement des frais de transport des salariés, devoir de mobilité sont autant de nouvelles injonctions légales adressées aux politiques locales de transport mais aussi aux acteurs de la société civile.

3.1. Vers une ville accessible

Au milieu des années 2000, avec la notion de « *ville accessible* », on passe de politiques de transport spécifiques pour les handicapés à l'obligation de mise en accessibilité des réseaux de transport en France, comme dans d'autres pays. La loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées vient réformer les politiques de transport en faveur des handicapés, développées à l'issue de la loi d'orientation n°75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées.

Elle fixe à 2015 l'objectif d'accessibilité de l'ensemble des services de transport collectif aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, passant d'un « *modèle médical du handicap à un modèle social du handicap* » (Larrouy et Heyrman 2010), où c'est l'environnement qui doit être adapté aux individus. Outre l'altération des fonctions physiques, cette loi prend également en compte les handicaps liés aux fonctions sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, etc., reconnaissant ainsi la multiplicité des handicaps et les handicaps temporaires.

3.2. Transport et pouvoir d'achat

Le renchérissement des coûts du pétrole, dans les années 2000, a également contribué à mettre à l'agenda politique national la question des coûts de la mobilité individuelle motorisée, en particulier pour les salariés qui ne peuvent se déplacer en transports collectifs et dépendent de la voiture¹⁶.

La prise en charge d'une partie des coûts de la mobilité des salariés est évoquée le 28 août 2006 par le Premier Ministre Dominique de Villepin, qui propose la création d'un chèque transport pour le 1^{er} janvier 2007 : « *Là où il y a des transports collectifs, nous prendrons en charge, à travers le chèque transport, la moitié de l'abonnement, pour un montant qui sera de l'ordre approximativement de 200 euros. Là où il n'y a pas de transport collectif, c'est une compensation de la hausse du prix de l'essence, pour un montant de 100 euros* ». Le chèque transport propose ainsi à la fois une prise en charge des coûts des transports collectifs mais aussi des coûts de la voiture.

¹⁶ La presse nationale s'est largement fait l'écho de cet enjeu au milieu des années 2000 par des enquêtes auprès des salariés usagers de leur voiture individuelle.

Financé à moitié par l'entreprise et exonéré de charges, le « *chèque transport* », facultatif, devait fonctionner sur les mêmes bases que le chèque restaurant : préfinancé par l'employeur, il était destiné au paiement des dépenses liées aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail des salariés. Il a été imposé par la loi n°2006-1770 du 30 décembre 2006, complétée par le décret n°2007-175 du 9 février 2007 relatif au chèque-transport. Cependant, le chèque-transport s'est rapidement révélé être un échec : facultatif, il a été mis en place par très peu d'entreprises¹⁷.

Suite à cet échec et avec le nouveau pic du baril de pétrole durant l'été 2008, le Premier Ministre François Fillon annonce une nouvelle mesure : le 12 juin 2008, il adresse une lettre aux partenaires sociaux dans laquelle il émet le souhait de la mise en place d'une aide à destination des salariés qui permette une meilleure prise en charge des frais liés aux déplacements domicile-travail. Le gouvernement propose que ce soit une aide directe, « *inscrite sur la feuille de paie et financée par l'employeur avec l'aide de l'État* ». Des propositions des partenaires sociaux étaient attendues par le gouvernement à la rentrée 2008.

Au final, la prise en charge des frais de transports des salariés par l'employeur est imposée par le décret transport du 30 décembre 2008 qui étend ainsi le principe de la carte orange au reste de la France :

« Art.R. 3261-1.- La prise en charge par l'employeur des titres d'abonnement, prévue à l'article L. 3261-2, est égale à 50 % du coût de ces titres pour le salarié »

« Art.R. 3261-2.- L'employeur prend en charge les titres souscrits par les salariés, parmi les catégories suivantes :

« 1°Les abonnements multimodaux à nombre de voyages illimité ainsi que les abonnements annuels, mensuels, hebdomadaires ou à renouvellement tacite à nombre de voyages illimité émis par la Société nationale des chemins de fer (SNCF) ainsi que par les entreprises de transport public, les régions (...)

« 2°Les cartes et abonnements mensuels, hebdomadaires ou à renouvellement tacite à nombre de voyages limité délivrés par la Régie autonome des transports parisiens (RATP), la Société nationale des chemins de fer (SNCF), les entreprises de l'Organisation professionnelle des transports d'Ile-de-France ainsi que par les entreprises de transport public, les régions (...)

« 3°Les abonnements à un service public de location de vélos ».

¹⁷ Source : Assemblée Nationale, *Rapport n°435 fait au nom de la commission des finances, de la Economie Générale et du Plan sur la Proposition de Loi visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages face à la hausse des prix des produits pétroliers et à développer les modes de transport alternatifs* (n° 403), par M. Jean Launay, Rapporteur, Député, le 27 novembre 2007.

Le décret stipule également que les salariés travaillant à temps partiel doivent avoir le même taux de remboursement que les salariés à temps complet :

« Art.R. 3261-9.-Le salarié à temps partiel, employé pour un nombre d'heures égal ou supérieur à la moitié de la durée légale hebdomadaire ou conventionnelle, si cette dernière lui est inférieure, bénéficie d'une prise en charge équivalente à celle d'un salarié à temps complet ».

L'objectif de cette mesure est à la fois de répondre à la question du pouvoir d'achat des ménages face au renchérissement des coûts du pétrole, tout en les incitant à utiliser des modes de transport alternatifs à la voiture. Par ailleurs, les entreprises peuvent également prendre en charge les frais de transport personnels de leurs salariés liés au carburant ou à l'alimentation électrique de leur véhicule, dans la limite de 200 euros par an et par salarié.

La question du pouvoir d'achat des ménages est à nouveau évoquée en mars 2011, après une nouvelle hausse du prix du baril de pétrole liée au printemps arabe et à l'intervention occidentale en Lybie : le député vert Yves Cochet propose alors une tarification sociale sur l'essence pour les 20% les plus défavorisés de la population française, qui imposerait par exemple un tarif maximum d'1,50€ le litre. La proposition est cependant rejetée par la Ministre de l'Économie et des Finances, Christine Lagarde, au nom de la rigueur budgétaire.

Si le renchérissement des coûts du pétrole s'est traduit en France par un débat sur les coûts de la mobilité quotidienne en voiture pour les salariés dépendants de l'automobile, qui ne peuvent recourir aux transports collectifs pour se rendre à leur travail, la mobilité n'est cependant toujours pas reconnue comme un droit, alors même qu'un devoir de mobilité vers l'emploi a été institutionnalisé.

3.3. Un devoir de mobilité pour les demandeurs d'emploi

La loi n°2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi impose un devoir de mobilité pour les demandeurs d'emploi : elle considère en effet que d'un point de vue géographique, une « offre d'emploi est valable si le lieu de travail est distant du domicile d'au plus 30 km ou une heure de transport en commun ». Un demandeur d'emploi ne peut ainsi refuser une offre d'emploi, parce qu'elle serait située à une distance temps d'une heure en transports collectifs de son domicile : avec la loi sur les droits et les

devoirs d'emploi, c'est une véritable norme de mobilité qui a été institutionnalisée en France, allant ainsi au-delà de ce qu'avait pu prédire J-P. Orfeuil lorsqu'il évoquait que le demandeur d'emploi qui refuserait une proposition d'embauche à 10 km de son domicile serait sans doute incompris par une part significative de la population (Orfeuil 2004).

La question des difficultés de mobilité vers l'emploi d'une partie de la population n'est cependant pas complètement ignorée à l'échelle nationale. En 2008, le Premier Ministre François Fillon a commandé un rapport à la députée UMP Claude Greff sur cette question, dans la perspective de l'objectif de retour au plein emploi en 2012 du Gouvernement : constatant que « *les obstacles à la mobilité géographique freinent ou empêchent les projets de mobilité professionnelle, rigidifiant ainsi notre marché du travail* », la mission devait permettre de recenser « *les dispositifs existants pour favoriser la mobilité géographique et professionnelle et leur promotion* » en vue de « *coordonner l'élaboration d'un outil de promotion de la mobilité et des dispositifs qui y contribuent. Ce outil pourrait prendre la forme d'un « guide de la mobilité »* »¹⁸. Le rapport parlementaire « *Bouger vers l'emploi* » qui rend compte de cette mission, reconnaît ainsi le rôle essentiel de la mobilité pour l'accès à l'emploi et à la mobilité professionnelle¹⁹. Lors du Grenelle de l'insertion, une journée thématique a également été organisée à Lyon le 5 mai 2009 sur le thème « *mobilité et insertion* » reconnaissant ainsi le rôle de la mobilité dans l'accès et le retour à l'emploi des personnes en insertion.

Si les enjeux d'accès à la mobilité peinent à s'imposer dans la législation, malgré le fait qu'ils soient débattus et reconnus à l'échelle nationale, les enjeux environnementaux se sont quant à eux imposés avec force, en particulier avec les lois issues du Grenelle de l'Environnement qui renforcent les dispositions prévues par la loi SRU de 2000.

¹⁸ Source : Lettre de mission du 17 octobre 2008 du Premier Ministre à Madame Claude Greff, Députée d'Indre-et-Loire.

¹⁹ Source : Rapport remis à Monsieur François Fillon, Premier Ministre, *Mobilité géographique et professionnelle, Bouger pour l'emploi*, par Madame Claude Greff, Députée d'Indre-et-Loire, Parlementaire en mission, octobre 2008-avril 2009.

4. Réduire les gaz à effet de serre

Dans les années 2000, l'objectif de réduction des gaz à effet de serre s'est imposé, sous l'impulsion des accords internationaux et de la législation européenne pour lutter contre le changement climatique (Vincent 2008). Dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997, plusieurs pays, dont la France, ont pour la première fois, fixé un objectif international de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif est traduit en France en 2003 dans la *Stratégie nationale de développement durable* : le pays prend alors l'engagement de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à 1990 (Facteur 4), en vue de contenir le réchauffement climatique. Il est ensuite inscrit dans le Plan Climat de 2004, dans la loi de programmation et d'orientation de la politique énergétique du 13 juillet 2005²⁰ et dans les lois Grenelle²¹ de 2009 et 2010.

4.1. Le Plan Climat national de 2004

Le Plan Climat national, adopté en juillet 2004, regroupe un ensemble de mesures en vue d'économiser 54 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an, afin de maintenir d'ici 2010 les émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990, voire mieux. Le secteur des transports, un des plus contributeurs en termes de gaz à effet de serre²² figure au deuxième rang des orientations du Plan Climat. Les principales mesures portent sur l'amélioration de l'offre de transport, des innovations technologiques sur les véhicules routiers et des actions en faveur du changement de comportement. Elles se déclinent autour de 4 volets :

- « - Réduction des émissions des véhicules routiers (actions sur les véhicules, actions sur les carburants, actions sur les comportements à l'achat des automobilistes, actions sur la conduite des véhicules)*
- Améliorer l'efficacité des déplacements urbains (efficacité des transports collectifs, Plans de déplacements d'entreprise, logistique des entreprises)*
- Développer l'intermodalité des transports interurbains (marchandises : ferroviaire, autoroutes de la mer ; voyageurs : réseau TGV, transport aérien)*

²⁰ L'article 2 de cette loi stipule que « la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France ».

²¹ L'article 2 de la loi de programmation du Grenelle précise le montant annuel d'émissions à atteindre en 2050, soit moins de 140 millions de tonnes d'équivalent CO₂ (source : MEDDAT, 2008)

²² Avec une répartition de 27% pour les transports contre 21% pour l'industrie, 20% l'agriculture, ou encore 18% le bâtiment d'émissions françaises de gaz à effet de serre en 2002 (source : Plan Climat 2004).

- Recherche et développement (amélioration des véhicules terrestres) »²³.

Outre l'amélioration de l'efficacité des transports collectifs, la réalisation de Plan de Déplacement Entreprise (PDE) constitue un des axes de la politique d'amélioration de l'efficacité des transports urbains : l'objectif était alors de passer « *de cinquante à cinq cents entreprises ou organisations concernées, à l'horizon 2005-2006* » (Plan Climat 2004 : 29), en renforçant les incitations à la réalisation de PDE.

Si l'impact de cette mesure est considéré comme faible en matière de réduction des émissions de CO₂ (0,02 millions de tonnes de CO₂ pour cinq cents entreprises), « *la dimension pédagogique de la démarche mérite qu'elle soit poursuivie* » (*ibid.*). Une enveloppe budgétaire de 2 millions d'euros avait été allouée à l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie²⁴ (ADEME) pour « *l'amélioration de la logistique des entreprises et PDE* » à un horizon 2005 (Plan Climat, 2004 : 72). L'actualisation du Plan Climat 2004-2012 en 2006 visait à accélérer les démarches de PDE, y compris par « *des incitations réglementaires* ». L'État proposait de mettre en place dans un délai de deux ans des plans de déplacement dans l'ensemble des administrations dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Si les innovations technologiques et les changements de comportements peuvent permettre de réaliser des économies de gaz à effet de serre, l'amélioration de l'offre de transport ne conduit cependant pas mécaniquement à du report modal comme semble en faire l'hypothèse le Plan Climat (Vincent 2008). Les lois issues du Grenelle de l'Environnement viennent compléter et renforcer le Plan Climat, afin que la France réponde aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

4.2. Les lois Grenelle 1 et 2

La loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation portant mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « *Grenelle 1* », qui pose les objectifs généraux en matière d'environnement, fixe dans le domaine des transports un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020 afin de les ramener à leur niveau de 1990. L'objectif

²³ Source : Plan Climat 2004-2012.

²⁴ L'ADEME « *participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable* » (Source : www.ademe.fr).

des politiques de transport, « *dans les zones urbaines et périurbaines* », est défini de la façon suivante :

« *La politique durable des transports vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions et les nuisances. À cet effet, l'État encouragera, dans le cadre des plans de déplacements urbains, la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activité, ainsi que le développement du covoiturage, de l'auto-partage et du télétravail, de la marche et du vélo, notamment par l'adoption d'une charte des usages de la rue.* » (art. 13)²⁵.

La loi considère également le développement des transports collectifs de personnes comme prioritaire et précise qu'il « *contribue au désenclavement des quartiers sensibles, notamment dans le cadre du plan Espoir Banlieues* ». Pour se faire, elle prévoit « *de développer les transports collectifs en site propre afin de les porter en quinze ans de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres* » hors Ile-de-France, ce qui représente pour les AOT concernées, 18 milliards d'euros d'investissements. L'État s'engage à contribuer à cet investissement à hauteur de 2,5 milliards d'euros d'ici à 2020, à travers des appels à projet, qui privilégient notamment « *des investissements destinés en priorité au désenclavement des quartiers sensibles et à l'extension des réseaux existants* ». Elle prévoit également un programme renforcé de transports collectifs en Ile-de-France, afin « *d'accroître la fluidité des déplacements, en particulier de banlieue à banlieue* ».

Pour répondre à ces objectifs généraux, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « *loi Grenelle 2* »²⁶, propose en particulier d'améliorer la cohérence des politiques de transport de voyageurs et de marchandise, de développer des infrastructures de transport alternatives à la route et de faire évoluer les comportements de déplacements²⁷.

Elle instaure notamment de nouveaux outils dans les documents d'urbanisme afin de favoriser l'articulation transport et urbanisme, en vue de limiter l'étalement urbain et de densifier : norme minimale de densité urbaine à travers la notion de « *coefficient d'occupation des sol plancher* », densités minimales de construction dans des secteurs proches des transports collectifs, prise en compte de la desserte en transports collectifs pour l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau ou l'implantation d'équipements commerciaux, obligations en matière de stationnement pour les véhicules motorisés et non motorisés, etc.

²⁵ Source : Loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation portant mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

²⁶ Les mesures portent sur les bâtiments et l'urbanisme, les transports, l'énergie et le climat, la biodiversité, les risques, la santé et les déchets ou encore la gouvernance.

²⁷ Source : CERTU, 2010, *Décryptage Grenelle : transport*.

Des objectifs chiffrés de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sont également introduits dans les SCOT, à partir de l'état de l'environnement. L'évaluation des émissions de CO₂ est aussi rendue obligatoire dans le cadre des procédures d'élaboration ou de révision des PDU.

En matière de transport, pour atteindre l'objectif de créer 1500 km supplémentaires d'infrastructures de transport en commun en site propre d'ici à 2012, et pour favoriser le report modal de la voiture vers les transports collectifs, la loi Grenelle 2 prévoit de nouveaux leviers de financements des transports pour les AOT (outre l'apport financier de l'État à travers les appels à projets transports collectifs²⁸) : par la possibilité d'expérimenter les péages urbains ou encore d'instaurer une taxe sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre.

Elle étend également la compétence des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) en leur permettant d'organiser un service de location de vélo en libre-service, propose un label autopartage, et favorise le développement des véhicules électriques et hybrides en donnant la possibilité aux communes de « *créer et d'entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de ces véhicules* ».

Les lois Grenelle ont contribué à ré-affirmer l'objectif de réduction des gaz à effet de serre dans les politiques en charge des mobilités quotidiennes, en renforçant les dispositifs favorisant une ville des courtes distances et une urbanisation structurée autour des axes de transport collectif. Les mesures de développement de l'offre de transports collectifs en site propre ou qui visent à renforcer l'articulation entre urbanisme et transport s'inscrivent dans la continuité de celles proposées par les précédentes lois ; d'autres plus innovantes visent à développer de nouveaux modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, de nouveaux usages de la voiture moins polluants (vélo libre-service, autopartage, covoiturage, promotion de véhicules électriques ou hybrides), et proposent de nouvelles modalités de financement des AOTU.

La législation a contribué à mettre à l'agenda politique national et local les enjeux de mixité urbaine et de ville compacte, et plus récemment de réduction des gaz à effet de serre, renforçant ainsi le caractère environnemental des objectifs et des outils de la planification

²⁸ Ces appels à projets participent du plan d'actions « Ville durable : réinventons la ville... » présenté en Conseil des Ministres le 22 octobre 2008, qui vise « à favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, construire et gérer la ville », et ce, à travers trois principales initiatives : le concours Ecoquartiers, le projet Ecocités et l'appel à projet transport collectifs. Les premiers appels ont été lancés de façon simultanée, marquant la volonté de l'Etat de montrer « l'intégration nécessaire entre les politiques d'urbanisme et de la mobilité durable » (http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=7358, site du MEDDAT, consulté le 4 août 2011).

urbaine : il s'agit de promouvoir tous les modes alternatifs à la voiture et de concevoir une ville où la voiture est de moins en moins nécessaire et/ou son usage de moins en moins polluant.

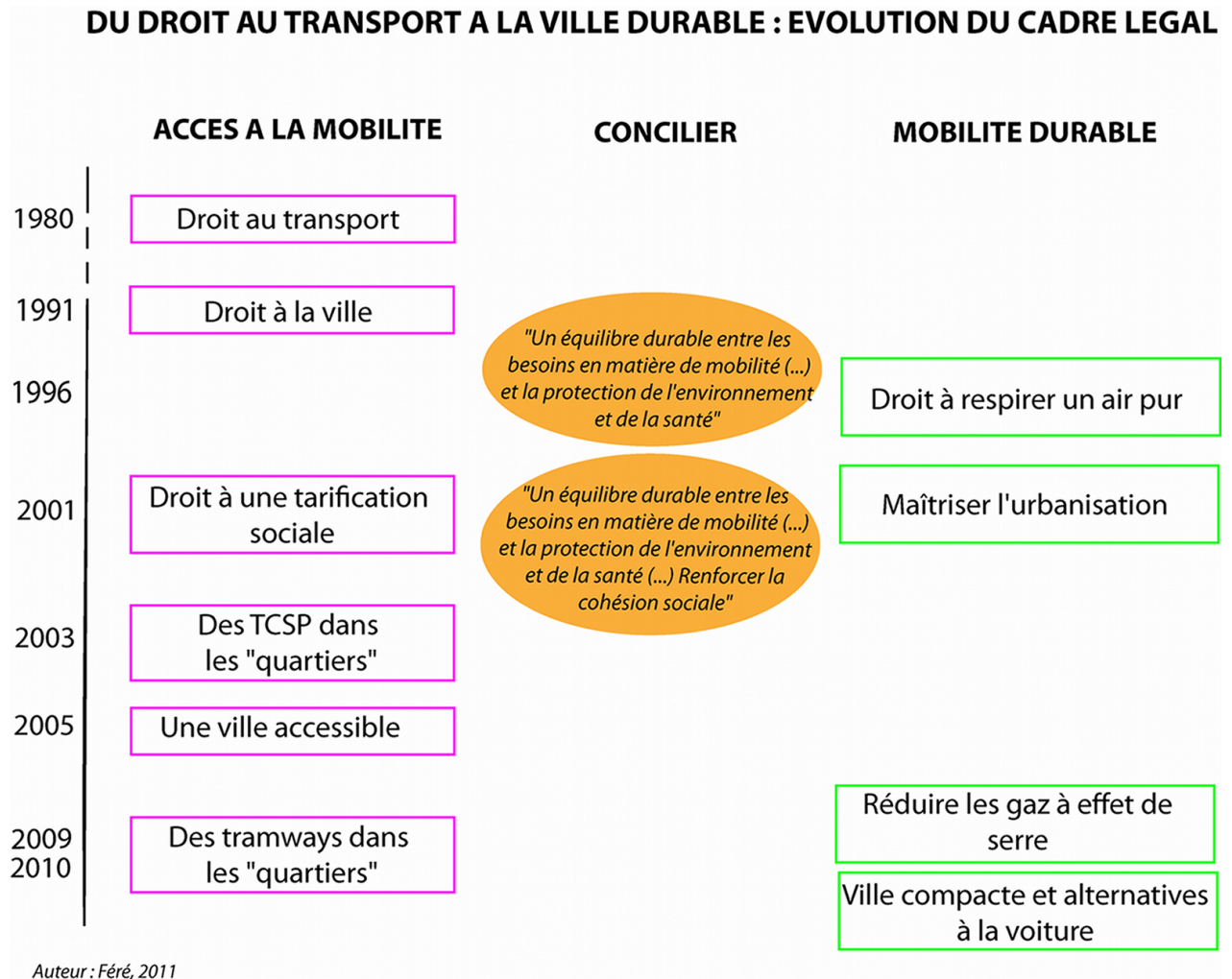


Figure 1 : Du droit au transport à la ville durable : évolution du cadre légal

Conclusion du chapitre 1

De la LOTI aux lois Grenelle 1 et 2, en près de 30 ans, la législation française n'a eu de cesse de multiplier les injonctions légales en matière de gestion des mobilités quotidiennes dans les espaces urbains. Cette multiplication des injonctions légales rend compte d'une double évolution : une première traduit la place grandissante des mobilités quotidiennes dans les espaces urbains et en particulier dans les métropoles ; une seconde dévoile le changement de rôle de l'État dans le droit public, d'un État qui impose des règlements à un État qui impose des « *mesures visant à changer les comportements* » (Affichard *et al.* 1997, cité par Kaufmann 2008 : 72).

Du point de vue de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable, des évolutions ont été constatées de la LOTI aux lois Grenelle : les enjeux sociaux de droit au transport ont progressivement été précisés et sont en particulier traduits par un droit à la tarification sociale ; l'ambivalence de la mobilité est reconnue dès 1996 par la LAURE avec la prise en compte des enjeux environnementaux. Cependant, les enjeux plus largement liés à l'accès à la mobilité, qui conditionnent l'accès à l'emploi, aux achats, aux loisirs, et plus largement au bien-être de tout un chacun, émergent difficilement, les années 2000 ayant surtout contribué à renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux. Il semblerait que le constat fait par C. Lefèvre et J-M. Offner (1990) soit toujours d'actualité près de vingt ans après : si « *l'enjeu social des conditions de déplacements reste important* », « *l'air du temps préfère le laisser dans l'implicite, au profit d'un enjeu écologique plus consensuel mais aussi plus difficile à assumer pour les gestionnaires du court terme que sont les élus locaux* » (Lefèvre et Offner 1990 : 15).

Cette évolution de la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux en matière de mobilité s'est cependant faite de façon non coordonnée, et en parallèle, dans la législation (*cf. figure 1*), à l'exception des loi LAURE et SRU 2000 qui mettent au défi l'action publique et collective urbaine en charge des mobilités, de trouver « *un équilibre durable* » entre ces enjeux. Autrement dit, l'action collective urbaine en charge des mobilités doit concilier *accès à la mobilité et mobilité durable*.

CHAPITRE 2

La pluralisation des politiques urbaines de mobilité

Le premier chapitre nous a permis de montrer que l'action publique et collective urbaine est confrontée à des injonctions légales potentiellement contradictoires en matière de mobilité urbaine depuis les années 1990 : elle doit garantir l'accès à la mobilité pour tous et réduire les mobilités individuelles motorisées, jugées néfastes pour le système urbain et pour la planète. Le cadre légal ne permet cependant pas de répondre à l'enjeu de cohérence de ces enjeux.

Dans ce deuxième chapitre, on propose de s'intéresser aux évolutions qu'a pu connaître l'action publique et collective en charge de la mobilité depuis les années 1990 en France en particulier, depuis la mise à l'agenda de la réduction de la place de la voiture. Nous proposons de rendre compte de la pluralisation²⁹ des politiques urbaines et plus largement de l'action collective urbaine en matière de mobilité quotidienne.

Nous montrerons d'une part que *la mobilité n'est plus seulement une question de transport*, avec le passage de la notion de transport à celle de déplacement puis de mobilité, dans le champ des politiques de transport, en parallèle d'un mouvement de décentralisation et de territorialisation des politiques locales : la politique de transport portée par l'État et déclinée au local cède le pas à des politiques urbaines de mobilités différenciées selon les territoires.

La complexification des enjeux de mobilité dans l'action publique urbaine est en effet en lien avec les transformations des politiques urbaines, et le passage d'une « *administration territoriale politique* », qui renvoie à l'âge d'or de l'aménagement du territoire impulsé par

²⁹ Pour G. Pinson, la pluralisation se traduit par une multiplication des acteurs et la « fragmentation du système d'acteurs », une « dispersion des ressources » de l'action urbaine mais aussi leur cumul au profit d'un nombre réduit d'acteurs (Pinson 2009 : 263-264).

l'État avec la volonté d'équiper le territoire, à une « *action publique territoriale* » où le projet territorial devient le maître mot (Estèbe et Béhar 1999).

Nous montrerons d'autre part que *la mobilité n'est plus seulement l'affaire des acteurs du transport*, ce qui renvoie à la question d'une action collective au sein des villes (Le Galès 2003) : l'émergence de politiques de mobilité se traduit en effet par une multiplication des acteurs et des intérêts en présence, avec l'avènement de nouvelles politiques territoriales et l'émergence de nouveaux acteurs publics et privés dans le champ des mobilités quotidiennes. Ce champ est investi par de nouvelles politiques territoriales, temporelles, scolaires, d'insertion par l'emploi, économiques, environnementales, mais aussi par des acteurs associatifs ou économiques, porteurs d'intérêts divers, avec des contraintes et des objectifs différents.

Cette pluralisation des politiques urbaines ne se limite au champ de la mobilité et c'est bien le gouvernement des villes qui est travaillé par ce processus de pluralisation des systèmes urbains (Le Galès 2003), qui renvoie au problème de la gouvernabilité des villes et à la complexité de la production de la ville (Boino 2009a).

1. La mobilité n'est plus seulement une question de transport

Un large consensus s'est établi sur la réduction de la place de l'automobile dans les espaces urbains (Brog et Erl 1996) et dans la plupart des villes européennes, les politiques locales de transport urbain ont intégré cet objectif (Kaufmann 2008). La réduction de la place de la voiture peut se traduire par différentes mesures dans le domaine des déplacements et plus largement de l'urbanisme et de l'aménagement. D'un pays à l'autre, d'une agglomération à une autre, les stratégies diffèrent et ne rencontrent pas les mêmes succès (Kaufmann 2000).

En France, elles se sont généralement traduites par des démarches de planification des déplacements qui prônent une offre de transport multimodale et de tramway en particulier, combinée à des mesures de réduction – voire de détournement – de la circulation automobile dans les centres-villes. En Suisse, depuis près de trente ans, des mesures de coordination urbanisme-transport ont permis d'amarrer l'urbanisation aux infrastructures de transport

public, tout en développant des mesures restrictives afin de limiter la place de la voiture dans les centres, en particulier à Berne, à Zurich ou Bâle (Kaufmann et Sager 2009).

D'autres mesures liées à la planification urbaine comme la planification de la localisation des activités aux Pays-Bas, dite « ABC », ou liées à des formes urbaines (quartiers sans voiture en Allemagne) ont pu contribuer à réduire la place de la voiture. La ville de Londres a quant à elle misé sur un péage urbain afin de réduire la congestion, d'améliorer les transports publics et la qualité de vie.

Dès lors, la mobilité n'est plus seulement une question de transport dans les politiques en charge des mobilités : la question des infrastructures de transport a progressivement laissé place à celle plus large des déplacements quotidiens, puis à celle de mobilité qui intègre non seulement la dimension spatiale, mais aussi sociale et temporelle du mouvement, en se plaçant du point de vue de l'acteur. Nous analyserons cette évolution, à partir d'un certain nombre de bilans et de panoramas, produits dans le cadre d'enquêtes réalisées par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions (CERTU), le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), l'Union des Transports Publics (UTP), l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) ou encore des bureaux d'études.

1.1. De nouvelles politiques urbaines de mobilité ?

L'intégration des enjeux environnementaux dans les objectifs des politiques de déplacement et plus largement de l'urbanisme et de l'aménagement s'est traduite par un renouvellement des outils de la planification et des solutions proposées, qui contribuent à l'émergence d'un nouveau système de mobilité dans les agglomérations françaises.

Une planification des déplacements

Conformément à la LAURE de 1996 et à la loi SRU de 2000, les politiques de transports urbains ont intégré les enjeux de réduction de la place de la voiture et les démarches de planification des déplacements se sont généralisées dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants concernées par la législation. Si certaines agglomérations se sont lancées dans la démarche avant l'adoption de la LAURE, comme Lyon ou Grenoble, pour d'autres, le

lancement d'un PDU a été plus tardif³⁰. La mise à l'agenda de la démarche PDU s'est ainsi faite de façon différenciée d'une agglomération à l'autre. Les premières démarches ont rencontré un certain retard par rapport aux objectifs imposés par législation (le délai initialement prévu par la loi LAURE puis la loi SRU a été repoussé deux fois), mais l'adossement du financement des transports collectifs en site propre par l'État, à la nécessité de réaliser un PDU a constitué un levier incitatif. En 2002, sur les 72 AOT concernées par l'obligation de réaliser un PDU, 51 en disposaient, 10 en étaient à la phase d'élaboration et 11 à la phase de diagnostic (CERTU *et al.* 2002). En mars 2008, 115 démarches PDU ont été recensées en France par le GART, dont 72 démarches dites obligatoires et 43 démarches dites volontaires et généralement plus récentes (GART 2009).

La LAURE et la loi SRU ont donc contribué à inscrire les démarches de planification des déplacements à l'agenda des politiques urbaines, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants pour qui la démarche était obligatoire, mais aussi dans d'autres communes. Les bilans réalisés des PDU issus de la LAURE ou plus récemment mis en conformité avec la loi SRU constatent une « *appropriation de la culture PDU* » ainsi qu'une « *mobilisation des acteurs sans précédent* » (CERTU *et al.* 2002). D'aucuns sont plus critiques (*cf. chapitre 3*), et soulignent notamment leur inefficacité à produire de nouveaux référentiels d'action (Offner 2006).

Conformément à la législation, les objectifs des PDU répondent à la prise en compte de l'environnement et à la réduction de la place de la voiture, en introduisant cependant la notion de « *qualité de vie* » : dans l'enquête réalisée par le GART en 2009, 91% des AOTU affirment avoir défini au moins un objectif dans le domaine environnemental. Les plus cités sont la « *réduction des pollutions atmosphériques* » (52%), « *préserver l'environnement et un cadre de vie de qualité* » (51%), la « *réduction des gaz à effet de serre* » (49%) ou encore la « *limitation de l'étalement urbain* » (48%) (GART 2010). Ces objectifs restent très globaux et peu contextualisés comme J-M. Offner avait déjà pu le constater lors du bilan des PDU 1996-2001 issus de la LAURE qu'il a réalisé (Offner 2006).

Les enjeux sociaux semblent moins faire consensus au sein des PDU. 82% des AOTU affirment avoir défini au moins un objectif dans le domaine social. Les plus souvent cités par les AOT sont le « *désenclavement des quartiers prioritaires* » (43%), l'« *égalité d'accès aux transports* » (39%), le « *confort des déplacements* » (37%), l'« *accès aux équipements* »

³⁰ L'obligation légale de réaliser un PDU, émanant du Ministère de l'Environnement, a pu être considérée comme une remise en cause du principe de libre administration des collectivités territoriales par un certain nombre d'élus (Debizet 2004).

(36%) et l'« accès aux emplois » (35%). Notons que seules 30% des AOT disent avoir défini un objectif lié aux « tarifications spéciales » (GART 2010 : 41-44), alors même que la mise en œuvre d'une tarification sociale constitue une obligation légale.

Autrement dit, ces bilans des PDU font apparaître que la question environnementale est traduite dans les politiques locales par celle plus large de qualité de vie, et la question sociale semble traitée essentiellement sous l'angle du droit au transport : à travers l'égalité territoriale et des mesures d'équité sociale et territoriale ciblées sur les quartiers de la politique de la ville, voire les personnes à faibles ressources dans le cadre de mesures tarifaires. L'émergence d'une planification des déplacements à l'échelle d'agglomération se traduit par ailleurs par une différenciation de l'action publique et collective urbaine en matière de mobilité, d'une ville à l'autre, actant ainsi la décentralisation en la matière.

Tramway et parc-relais

L'amélioration de l'offre de transports collectifs et le développement de l'intermodalité (parc-relais, tarification adaptée) constituent les principales mesures adoptées par les PDU pour répondre à l'objectif de report modal, et en particulier dans les PDU issus de la LAURE (CERTU *et al.* 2002, GART 2010).

La relance de la planification est en effet marquée par un redéploiement de l'offre de transport collectif, mesure phare adoptée par l'ensemble des PDU pour répondre à l'objectif de report modal (GART 2005, GART 2010). En 2009, les actions sur les transports collectifs sont toujours les plus développées dans les PDU (70%) et sont les mieux dotées financièrement : 90% du budget prévisionnel pour « une agglomération moyenne » contre 60% pour une « autre agglomération beaucoup plus conséquente » (GART 2010).

Ce redéploiement de l'offre de transport collectif s'est traduit par un engouement des agglomérations françaises pour le tramway, porté par les subventions octroyées par l'État pour le développement des transports collectifs en site propre jusqu'au début des années 2000. En effet, les grandes agglomérations ont, après Nantes et Grenoble, choisi de réintroduire le tramway, après sa disparition de la quasi-totalité des villes françaises dans les années 1960³¹ au profit de la voiture. Les premières lignes de tramway sont ré-introduites en 1994 à Lille,

³¹ Parmi les 48 villes françaises dotées d'un tramway en 1946, seules les villes de Lille, Marseille et Saint-Etienne ont fait le choix de ne pas le supprimer dans les années 1960 (MEDDTL, 2011).

Strasbourg et Rouen, entre Saint-Denis et Bobigny (1992) ou encore Issy-les-Moulineaux et La Défense (1997). A partir des années 2000, le développement du tramway s'accélère (Stambouli 2011)³². Ainsi, en 2010, 19 agglomérations françaises étaient dotées d'au moins une ligne de tramway, contribuant aux 32 km de lignes en Ile-de-France et 375 km de lignes en province. Enfin, d'ici 2014, 9 autres villes ont prévu de réaliser une ligne de tramway (MEDDTL 2011).

Cet engouement pour ce nouveau mode s'explique notamment par le fait qu'il ne s'agit pas seulement d'une offre de transport : le tramway, spécificité française, contribue également à requalifier les espaces urbains qu'il traverse, par le nouveau partage de la voirie qu'il institue au détriment de la voiture. Le design des tramways français, « *ouvert sur la ville* », traduit également selon G. Debizet cette volonté de reconquête des espaces urbains, au profit du piéton (Debizet 2004). Le tramway français ne correspond pas seulement à une offre de transport, il est également « *acteur du renouvellement urbain* » (Beaucire 2000 : 73) et constitue une véritable « *arme de séduction* » en misant sur des effets esthétiques et des aménagements qualitatifs dans des centres-urbains requalifiés (Kaufmann 2008 : 77). La principale cible est l'automobiliste et l'objectif est de susciter un report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs. La réalisation des lignes de tramway s'accompagne souvent d'intenses campagnes de communication comme B. Jouve a pu le constater à Lyon pour l'inauguration de la première ligne de tramway (Jouve 2002).

Cette réintroduction du tramway s'est traduite par une importante augmentation de la fréquentation des transports collectifs : entre 1996 et 2008, les voyages ont ainsi augmenté de près de 60% dans 20 réseaux ayant un transport en commun en site propre contre seulement 15% dans quelques 200 autres réseaux (MEDDTL 2011). Au milieu des années 2000, la Cour des comptes constatait que l'usage et la qualité de service n'avaient pas toujours augmenté (Cour des comptes 2005), constat qui a d'ailleurs contribué à la fin du subventionnement par l'État des TCSP. Par ailleurs, le CERTU note un rabattement parfois excessif des lignes de bus sur ces lignes qui se traduit dans certains réseaux par une saturation parfois rapide des lignes de TCSP et par un fonctionnement à deux vitesses des réseaux de transport public, organisés autour d'axes de TCSP forts mais un réseau de bus peu performant. L'augmentation des coûts de la mobilité individuelle liée au pétrole cher se traduit dans certains réseaux par

³² Montpellier et Orléans en 2000 ; Lyon et Nancy en 2001 ; Caen en 2002 ; Bobigny, Noisy-le-Sec et Bordeaux en 2003 ; Valenciennes, Clermont-Ferrand et Mulhouse en 2006 ; Le Mans et Marseille en 2007 ; Angers et Toulouse en 2009 ; Reims en 2010 ; Brest et Toulon en 2011.

des reports importants sur les lignes de transport collectif en site propre qui pose la question de leur possible saturation (CERTU 2009).

Des mesures restrictives timidement et très progressivement mises en place

Des mesures de restriction de l'usage de la voiture sont également développées dans les nouvelles politiques de déplacements urbains. Pour Offner (2006), en particulier dans les premiers PDU issus de la LAURE, les mesures de restriction de l'usage de la voiture sont « oubliées (...) dans les cartons » et « utilisées avec frilosité » : ni le stationnement ni les mesures coercitives comme le péage urbain ou les dispositifs de contrôle de la vitesse ne sont utilisés, alors même que le stationnement constitue un levier essentiel du choix modal en faveur de la voiture³³ (Kaufmann 2000 ; Kaufmann *et al.* 2010). Cependant, depuis 2000, les PDU participent davantage d'une politique plus globale de déplacements (CERTU 2009), avec le développement plus systématique de politiques de stationnement, le développement des modes doux et de mesures de gestion de la mobilité.

Ainsi, en 2009, 56% des AOT développent des actions sur la voirie et sur le stationnement ; 63% disent cependant rencontrer des difficultés en matière de coordination de ces différents secteurs d'action publique, du fait de l'importance de la sectorisation des compétences (malgré le récent mouvement de regroupement des AOT au sein de communautés d'agglomération) : même si le statut juridique le plus répandu pour les AOTU en France est la communauté d'agglomération suite au mouvement intercommunal issu de la loi Chevènement de 1999 (Gallez 2008), assez peu d'AOT disposent des compétences voirie et stationnement en plus du volet transports collectifs et tarification, qui demeurent des compétences des communes. De nombreuses agglomérations prévoient par ailleurs des créations de voirie, en particulier de contournement³⁴ (GART 2010), qui ne réduisent pas tant la circulation automobile qu'ils ne la détournent dans les espaces périphériques, selon le modèle dual décrit par J-M. Offner (2006) comme un « *compromis schizophrénique* » à l'échelle des agglomérations. Dans la ville-centre, le « *modèle rhénan* » est recherché par les politiques de déplacements par le développement d'une offre de transport collectif, des modes doux et la

³³ L'enquête « Les citoyens face à l'automobilité » montrait que 9 fois sur 10 la voiture était utilisée pour aller travailler si une place de stationnement était assurée sur le lieu de travail (Kaufmann et Guidez 1998).

³⁴ Bilan réalisé par le GART à partir d'une enquête auprès de 259 AOT dont 171 adhérentes avec taux de retour de 55%.

recherche de densité et de mixité ; en revanche, la périphérie est laissée à l'emprise de la voiture individuelle, selon le « *modèle californien* » où prévaut la maison et la voiture individuelle (Offner 2006). Si le GART reste prudent dans ses analyses, eu égard à sa position vis-à-vis des AOT, la timidité des PDU à réduire la place de la voiture par des mesures restrictives n'en est pas moins à nouveau soulignée à l'issue de l'enquête réalisée en 2009 :

« De manière générale, dans les faits, les PDU visent une voie médiane qui consiste à favoriser les transports collectifs et les modes actifs, mais sans trop pénaliser les automobilistes. L'objectif est de faire en sorte que les automobilistes soient tentés d'utiliser d'autres modes de transport mais les choix retenus dans les PDU font peu appel aux actions contraignantes pour les modes individuels motorisés » (GART 2010 : 54).

En matière de régulation du stationnement, le CERTU souligne une évolution des pratiques entre 1995 et 2005, s'appuyant sur les enquêtes stationnement de 1995, 2000 et 2005 : il est de plus en plus intégré dans une stratégie de régulation des déplacements, en particulier dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants. L'offre de stationnement sur voirie payante et son prix ont fortement augmenté (l'heure de stationnement devenant ainsi plus chère que l'usage des transports publics³⁵), et les parcs de stationnement en ouvrage y ont été multipliés. Ces politiques de stationnement ciblent généralement le centre-ville et plusieurs catégories d'utilisateurs, en particulier les résidents et les pendulaires afin de les dissuader d'utiliser leur voiture (CERTU 2009).

Enfin, les mesures de péage urbain, « *tabous* » dans les premiers PDU issus de la LAURE (Offner 2006), sont désormais inscrites dans les documents de planification des politiques environnementales (Plans de protection de l'atmosphère), mais bien souvent au stade de l'étude, en raison des enjeux d'équité sociale qui sont posés. Les lois Grenelle 1 et 2 ont cependant accéléré la mise en place d'un péage selon le type de véhicule, au nom de la réduction de la pollution atmosphérique. Les Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA), définies comme des « *zones dont l'accès est interdit aux véhicules les plus polluants, par périodes de l'année ou tranches horaires journalières* », doivent être expérimentées à partir de 2012 dans huit agglomérations volontaires³⁶. Les véhicules visés sont les voitures datant d'avant le 30 septembre 1997 ou les deux-roues datant d'avant le 30 juin 2004 ; cependant l'expérimentation sera à la carte pour les agglomérations. Si 10 millions de véhicules

³⁵ Cependant, le prix du procès verbal est resté le même aux alentours de 11 euros, soit l'équivalent de 22 heures de stationnement en 1985 contre 8 en 2005 et la réglementation semble assez faiblement respectée par les usagers : ainsi, il est estimé qu'un usager sur trois paye la totalité du prix du stationnement (CERTU 2009)

³⁶ Paris, Saint-Denis, Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Bordeaux, Nice et Aix-en-Provence. Ces villes ne respectent pas les réglementations européennes en matière de qualité de l'air et sont visées par un contentieux, qui pourrait se traduire par de lourdes amendes pour l'État.

polluants pourraient être concernés par la mesure, les réactions politiques relevées dans la presse ont notamment montré que la question sociale n'était pas absente du débat :

« Michel Duchène, adjoint d'Alain Juppé à la mairie de Bordeaux chargé de la circulation et du stationnement, indique déjà qu'il ne s'agira pas de "stigmatiser la voiture". En effet, de nombreux ménages ne peuvent pas s'offrir de véhicule récent, faute de budget. "Mettre en place une ZAPA n'implique pas d'exclure une partie de la population du centre-ville ou des quartiers", continue l' élu »³⁷.

Jean-Louis Touraine, premier adjoint au maire de Lyon chargé des déplacements urbains et de la circulation, confirme (..) : "On ne va pas demander aux gens de changer de véhicule du jour au lendemain. Au terme de l'année 2011, nous pourrions déterminer quelques grandes lignes, mais ces mesures ne seront appliquées que très progressivement entre 2012 et 2014. Il faut laisser le temps aux habitants de s'adapter"³⁸ ».

Les questions de l'accès à la mobilité et plus largement relatives à la liberté de circuler, sont ainsi présentes en filigrane lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures restrictives à la circulation, en vue de réduire la place de la voiture³⁹.

Les enjeux d'équité dans les politiques de déplacements urbains

Dans les PDU, les enjeux d'équité font souvent référence aux transports collectifs et ciblent bien souvent les « *quartiers* », les « *populations en difficulté* » et parfois les personnes à mobilité réduite (Debizet 2004). Le bilan des PDU constatait que les questions d'équité, de solidarité et d'accès à la mobilité sont assez peu interrogées par les AOT (CERTU *et al.* 2002 ; Offner 2006).

L'amélioration de la desserte des quartiers politique de la ville s'est traduite par la « *création de lignes fortes* » qui relie des quartiers périphériques au centre-ville, à l'instar des lignes de tramway de Montpellier, Bordeaux, Grenoble ou encore Lyon, afin de favoriser l'accès aux équipements des habitants des quartiers, en particulier à partir des années 2000. D'autres mesures consistent également à favoriser la desserte des zones d'emploi périphériques. C'est le cas dans l'agglomération lyonnaise où les zones industrielles du sud et de l'est de

³⁷ Source : *Le Monde*, « Pourquoi les véhicules polluants sont encore loin d'être bannis des centres-villes », 8 avril 2011.

³⁸ Source : *ibid.*

³⁹ Cet exemple est caractéristique d'un des trois types de compromis relevés par V. Kaufmann à propos des politiques de déplacement confrontées au paradoxe de l'ancrage de la voiture dans les modes de vie quotidiens : « *l'effet d'annonce, puis l'ambition avortée* » (Kaufmann 2005) (voir. Chapitre 3.2).

l'agglomération font l'objet d'une desserte spatio-temporelle dédiée depuis 2001 ; c'est aussi le cas du service de transport à la demande Allobus de Roissy créé par le Syndicat des Transports d'Ile-de-France, en lien avec les collectivités locales et les Aéroports de Paris, afin de favoriser l'accès à la plate-forme aéroportuaire des 55 000 salariés travaillant en horaires continus (CERTU 2008).

Cependant, en matière de tarification sociale, l'article 123 de la loi SRU est faiblement appliqué (Rapport IGAS 2004, GART 2005, Rapport Fédou 2006). En 2004, seules 4 AOTU l'appliquaient : Evreux, Pau, Dijon et Metz (Rapport IGAS 2004). En 2005, l'enquête réalisée par le groupement des autorités responsables de transport (GART 2005), auprès des 256 AOT adhérentes, avec un taux de réponse de 65%, montrait que 7% des AOTU n'appliquent aucune tarification sociale mais que seulement 20% des réseaux appliquaient la loi SRU, soit 40 AOT : soit en appliquant la gratuité (6 réseaux) soit en appliquant des réductions tarifaires d'au moins 50% (27 réseaux). Mais, un assez grand nombre d'AOTU pratiquent des réductions à caractère social, en faveur des personnes âgées (95%), des personnes à mobilité réduite (71%), des demandeurs d'emploi et précaires financiers (86%).

Aussi, une mission d'étude a-t-elle été confiée à l'Inspection Générale des Affaires Sociales et au Conseil Général des Ponts et Chaussées « *pour la mise en œuvre du droit au transport pour les personnes en situation de fragilité sociale ou en voie d'insertion* », constatant que « *l'application effective des dispositions de l'article 123 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain pose un certain nombre de difficultés qui sont notamment soulevées par le GART* »⁴⁰ : la mission devait expertiser le dispositif en vigueur, mais aussi relever les difficultés « *d'ordre financier, juridique et technique* » (Rapport Fédou 2006). Ce rapport constatait que les AOT de Dunkerque, Paris ou encore Lyon étaient de « *bons élèves* » de la tarification sociale : Lyon et Paris mettent en œuvre l'article 123 de la loi SRU, voire même au-delà, dans leur politique tarifaire à partir du critère CMUC ; Dunkerque s'appuie sur le quotient familial CAF pour une tarification progressive (*ibid.*).

En 2009, le GART constatait que « *70% des PDU ont permis au moins une intervention dans ce domaine et 50% en prévoient* », concernant les « *chômeurs, jeunes, personnes âgées, PMR* » (GART 2010 : 60). Cependant, le droit à la tarification sociale doit concerner les personnes à faibles ressources, conformément à l'article 123 de la loi SRU : le CERTU constatait ainsi en 2008 que si près de 5 millions de personnes étaient éligibles à cette mesure

⁴⁰ Par lettre du 8 novembre 2005 du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et de la Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

en France, près d'un tiers ne peuvent en bénéficier en raison de l'application partielle de la loi par les AOT (CERTU 2008). En matière d'accessibilité, le GART constatait également que si la mesure était globalement bien respectée, certains PDU affichaient le « *strict minimum légal* » (GART 2010 : 50).

Dans les PDU et les politiques menées par les AOT, les enjeux sociaux sont limités à certains territoires et publics cibles et les mesures sont parfois faiblement appliquées.

De nouveaux services de mobilité

A partir des années 2000, de nouveaux services à la mobilité apparaissent, en particulier dans les grandes agglomérations : des services de vélo, d'autopartage et de covoiturage se développent, parfois en lien avec des services de gestion de la mobilité (PDE).

Les modes doux se sont particulièrement développés à partir des années 2000, en partie liés au développement de mesures pour favoriser le retour du vélo dans les villes. Si en 2005, 38% des AOT déclaraient avoir réalisé au moins une action dans le domaine (GART 2005), en 2009, elles étaient 66% et 64% à en prévoir. Du point de vue des mesures, 62% des AOT ont des réflexions sur la place du vélo, 27% sur la place du vélo en libre-service et 56% sur la place du piéton. Les actions les plus fréquentes concernent l'aménagement de pistes cyclables et l'élaboration de documents de planification en la matière.

Ces résultats convergent avec l'enquête réalisée par le GART en 2009, le *Tour de France des services à vélo*, qui constatait que l'offre de services à vélo⁴¹ a explosé dans les collectivités à partir de 2007 et devrait doubler d'ici 2010. En 2009, 25% des AOTU enquêtées disposaient au moins d'un service vélo et 19% envisageaient d'en mettre un en place. Si le vélo en libre-service a connu l'essor le plus important, il ne représente que 24% de l'offre parmi les différents types de services proposés par les collectivités : cette offre se développe en effet essentiellement dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants du fait de la masse critique nécessaire à sa mise en place, mais aurait contribué à donner « *un formidable coup d'accélérateur au développement de ces systèmes* » (GART 2009 : 26).

Le vélo en libre-service s'est développé en France à partir de 2005, après la mise en place du Vélo'V à Lyon. Depuis 2007, le vélostation, qui combine une offre de stationnement sécurisé avec une offre de location de vélo, s'est également particulièrement développé. L'enquête

⁴¹ Dans l'offre de service à vélo, le GART distingue trois types de services : le VLS (vélo en libre service), la vélostation et l'offre de location-prêt qui regroupe la location moyenne/longue durée, la location courte durée et le prêt gratuit (GART 2009 : 23).

montre que dans les années à venir, ce sont les vélostations et vélo en libre-service qui devrait se développer. Et, parmi les préoccupations des AOT, la promotion des modes actifs⁴² figure en bonne place, puisque 70% des AOT disent vouloir développer ce domaine dans les années à venir⁴³ (GART 2010 : 87).

Les services de gestion de la mobilité relèvent bien souvent de mesures dites « douces », apparentées au management de la mobilité⁴⁴, qui se sont développées en France durant les années 2000 notamment : les plans de déplacement établissements (entreprises, administrations, scolaires), centrales ou agences de mobilité figurent parmi les principales mesures de gestion de la mobilité déployées en France. Le management de la mobilité est né outre-Atlantique, sous le nom de *transportation demand management*, en lien avec les entreprises, pour faire face à la crise de l'énergie puis pour lutter contre la congestion dans les années 1980 et 1990 (Orfeuil 2008). Il s'est ensuite diffusé au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas (Darbéra 2000).

Ces démarches ont été initiées aux Etats-Unis dans les années 1970, à la suite du premier choc pétrolier : c'est donc dans un contexte où les transports collectifs sont faiblement développés et d'augmentation du prix de l'essence que le management de la mobilité s'est développé à travers le covoiturage (*vanpooling* et *carpooling*), accompagné par différents types d'incitations voire de soutien au covoiturage (voies autoroutières réservées au covoiturage - « *High occupancy lanes* », stationnement réservé, aides aux salariés, etc.) (Orfeuil 2008). Au Royaume-Uni, les établissements existants sont contraints de réaliser des plans de déplacement : les Company Commuters Plans (CCP). Aux Pays-Bas, un objectif gouvernemental impose un plan dans les établissements de plus de 50 salariés (« *vervoerplan* ») (Avezedo da Cruz 2002).

Si ces démarches s'inscrivent bien souvent en aval des démarches de planification et d'implantation des entreprises, certains pays tentent d'imposer une réflexion des entreprises sur la mobilité de leurs salariés en amont, soit dans les démarches de planification (ABC aux

⁴² Le terme de « modes actifs » renvoie à l'usage de modes qui favorisent l'activité physique (par opposition aux modes inactifs), comme le vélo et la marche. Cette notion « est arrivée avec les préoccupations d'obésité et de surpoids » (Source : Hiron B., Mariotto M., 2010, *Vélo et marche, modes doux ou modes actifs* – http://www.certu.fr/fr/_Sécurité_et_circulation_routières-n28/Vélos-n117/Vélo_et_marche_modes_doux_ou_modes_actifs_-a1846-s_article_theme.html)

⁴³ Suivi par les transports collectifs (67%), la mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (67%) et le stationnement (66%)

⁴⁴ D'après la définition de l'European Platform On Mobility Management (EPOMM), « le management de la mobilité (Mobility Management – MM) consiste à promouvoir des transports durables et à gérer la demande de transport en voiture, en modifiant les attitudes et les comportements des individus et des entreprises. Le management de la mobilité est fondé sur les mesures dites « douces » telles que l'information et la communication, l'organisation des services et la coordination des actions des différents partenaires ».

Pays-Bas), soit lors de la demande de permis de construire (Suisse, Royaume-Uni)⁴⁵. En France, les Plans de déplacements établissements sont définis comme des démarches portées par des entreprises ou des institutions, qui visent à inciter les salariés d'un ou de plusieurs établissements à utiliser d'autres moyens de transports que la voiture individuelle en favorisant l'usage de modes de transports alternatifs à la voiture individuelle (marche à pied, vélo, transports en commun, véhicules propres), pour les déplacements domicile-travail et professionnels, ou le transport de marchandises (CERTU 2003, ADEME 2002). Ils sont également présentés comme une démarche gagnant-gagnant entre l'entreprise et la collectivité ainsi que les salariés.

Encore peu développés dans le cadre des PDU en 2005 (GART 2005), les PDE ont connu un essor important durant les dernières années. En 2005, lors du bilan réalisé par l'ADEME, près de 250 démarches avaient été recensées et 160 retenues au sens de la définition donnée par l'ADEME. De fortes disparités étaient constatées selon les régions, la Région Rhône-Alpes arrivant alors « *largement en tête avec 23 démarches* » (ADEME 2005 : 37). Cette antériorité de la Région Rhône-Alpes s'expliquait à la fois par la présence de « *PDE emblématique* », à l'instar de celui réalisé par ST Micro electronics à Grenoble, mais aussi par « *l'implication forte d'opérateurs de transports ou d'AOT (SEMITAG à Grenoble, SYTRAL de Lyon) qui ont joué un rôle de promotion important* » (*ibid.*). Ce n'est ainsi pas tant l'effet levier des aides de l'ADEME qui a été démontré que la dynamique des acteurs locaux.

S'il n'y a pas d'obligation légale au niveau national à mettre en place un PDE, certains documents de planification au niveau local ont introduits des obligations réglementaires, en particulier à travers les Plans de protection de l'atmosphère : c'est le cas du Département des Bouches-du-Rhône qui a institué l'obligation pour les entreprises et établissements scolaires de plus de 250 salariés ou élèves la mise en place d'un PDE au plus tard en 2005 pour une mise en œuvre en 2006 (ADEME 2005 : 30) ; c'est également le cas en région Ile-de-France où l'État a imposé pour la mise en œuvre du Plan de Protection de l'Atmosphère, que les grands générateurs de trafic s'inscrivent dans une démarche PDE. Le second bilan PDE réalisé en 2009 par l'ADEME en lien avec le bureau d'étude Indiggo Altermodal a recensé 1170 démarches (ADEME et Indiggo Altermodal 2010) : elles concernent 1,02 millions de salariés et 875 établissements (*ibid.*). Cette explosion du nombre de PDE masque cependant un essoufflement de la démarche depuis 2007 (GART 2010 : 94), qui s'explique notamment par la modification des partenariats entre les entreprises et les AOT, après que le décret

⁴⁵ Source : EPOMM.

transport de 2008 ait imposé le remboursement des frais de transport aux salariés par l'entreprise.

L'ADEME a également réalisé en 2009 un recensement des conseils en mobilité, développés dans les années 2000 : au nombre de 49, ils sont le plus souvent développés dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants (53%) et portés par des structures intercommunales (ADEME 2010).

Vers un nouveau modèle urbain

Avec la diffusion du modèle de Newman et Kenworthy (Newman et Kenworthy 1999) qui lie consommation d'énergie dans les transports et densité urbaine, et des travaux de l'INRETS sur les modèles rhénan et californien (Bieber et Orfeuil 1993), la question de l'étalement urbain est devenue centrale dans le débat sur les impacts environnementaux des transports et de l'automobile. La promotion de nouvelles formes urbaines, à différentes échelles (métropole, quartier, îlot), constitue dès lors une réponse possible à la réduction des déplacements motorisés (par la distance, le nombre ou encore le mode).

Le modèle de la ville compacte constitue une des déclinaisons, promue dans les villes européennes et notamment en France, dans les nouveaux documents de planification : les nouveaux SCOT proposent de développer l'urbanisation aux axes des TC (Desjardins et Leroux 2007), notamment autour de contrats d'axes.

A l'échelle du quartier ou de l'îlot, de nouvelles formes urbaines sont également imaginées, puisant bien souvent dans le répertoire de l'existant. Outre-Atlantique, le *New Urbanism* propose de développer des *transit villages* ou *transit oriented development* (petits pôles urbains mixtes socialement et fonctionnellement, valorisant la marche à pied et un réseau de transport collectif performant) et est particulièrement développé. En Europe, ce sont plutôt les éco-quartiers qui constituent une réponse plébiscitée par les pouvoirs publics et notamment dans le cadre du Grenelle de l'Environnement : en 2007, la France a souhaité rattraper son retard par rapport à d'autres pays européens en proposant « *au moins un ÉcoQuartier avant 2012 (en continuité avec l'existant et intégré dans l'aménagement d'ensemble) dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif* » et la définition d'un label. Un premier appel à projet lancé en 2008 a soutenu 28 projets. Le second appel à projet, qui s'est doté d'une grille de référence et qui fixe des objectifs précis en

matière de mobilité⁴⁶, a été lancé en janvier 2011. Si les réalisations incluent bien souvent un projet de TCSP et le développement des modes doux, les enjeux de mobilité ne sont pas toujours présents dans les projets⁴⁷ comme le souligne le rapport d'activité 2010 du Club Ecoquartier : « *Peut-on considérer comme EcoQuartier un projet d'une vingtaine de maisons individuelles écologiquement performantes mais générant des mobilités chères et à fortes émissions ?* » (Club Ecoquartier 2011 : 22).

La mise à l'agenda des enjeux de réduction de la place de la voiture a contribué au renouvellement de l'action collective urbaine en charge des questions de mobilité quotidienne, et s'est traduite par une multiplication des instruments, allant du collectif à l'individuel, de l'échelle métropolitaine à l'échelle du quartier : nouvelles formes urbaines, nouveaux instruments de planification, nouvelles infrastructures de transport, tarifications, péages, ou encore nouveaux services à la mobilité ou de gestion de la mobilité. Les bilans réalisés depuis les années 1990 montrent que les politiques de transport et de déplacement en France, qui ont relancé les transports publics, évoluent lentement et progressivement vers des mesures restrictives à la voiture et visant à agir sur les formes urbaines, la localisation des activités ou encore les comportements individuels.

La multiplication des outils rend compte d'une stratification sémantique des concepts de transport, déplacement et mobilité dans les politiques urbaines, et d'un mouvement de territorialisation et d'adaptation de ces mesures au local, qui se traduit *in fine* par une différenciation des politiques de mobilité d'une ville à l'autre.

⁴⁶ Les écoquartiers doivent contribuer à « *organiser au mieux les déplacements et diminuer la dépendance à l'automobile* » et à « *promouvoir des modes de déplacements alternatifs et durables* ». Ainsi, les écoquartiers doivent contribuer à « *garder un bon niveau d'accès au service, un bon niveau de mobilité, tout en réduisant au maximum le recours à la voiture individuelle* », en développant « *la ville des petits pas en rapprochant les services des zones d'emploi et d'habitat* ». Le MEDDTL prône ainsi une « *politique audacieuse de stationnement et de régulation de la vitesse par exemple* ». Ils doivent également favoriser « *l'accès aux transports en commun pour tous et à tout moment ainsi que l'utilisation des modes doux* » ou encore « *l'utilisation collective de l'automobile* », prônant la recherche d'« *innovations d'usages* » telles que Pédibus, « *réinventant la marche à pied* » (source : appel à projet Ecoquartiers 2011).

⁴⁷ C'est à partir de ce constat de départ qu'une rencontre régionale a été organisée à Paris le 16 février 2010 par le Club des villes et territoires cyclables et la Rue de l'Avenir intitulée « *La mobilité au cœur des Ecoquartiers* ».

1.2. Une grille d'analyse des politiques en charge des mobilités

Si un glissement sémantique est constaté chez les praticiens de l'urbanisme – des transports, aux déplacements, à la mobilité, cet état des lieux, que nous proposons d'analyser à partir d'une grille d'analyse des référentiels d'action⁴⁸, révèle davantage une superposition des différents types de mesures qu'une véritable rupture qui marquerait le passage de politiques de transport à des politiques de mobilité.

Des approches binaires ou ternaires

Un certain nombre d'auteurs a proposé des grilles d'analyse qualitatives des politiques de mobilité, pour éclairer les politiques urbaines actuelles ou à venir. Certaines sont binaires et opposent le fait de réduire ou de faciliter les mobilités, en distinguant des modalités de régulation collectives ou individuelles (Crozet *et al.* 2001 ; Paulhiac 2004).

Le Groupe de Batz a mobilisé cette grille d'analyse au début des années 2000 pour proposer une réflexion prospective sur les choix possibles en matière de politiques de mobilité, dégageant ainsi quatre scénarios possibles d'évolution (Crozet *et al.* 2001) :

- Le premier scénario qui vise à favoriser la croissance des mobilités et l'accès du plus grand nombre à la mobilité par une régulation collective : c'est celui du « *volontarisme technologique* », il s'appuie sur le développement des techniques. L'évolution du système de transport serait le principal levier d'action sur les mobilités, par des primes sur les voitures particulières et de nouvelles offres de transports collectifs.
- Le deuxième scénario qui allie croissance de la mobilité et régulation individuelle mise sur l'évolution des comportements par la « *connaissance des coûts et la vérité des prix* » : la généralisation des taxes environnementales et des péages urbains nécessite en retour des aides à la mobilité pour les plus captifs.
- Le scénario de la « *maîtrise de la mobilité par des transactions privées* » combine réduction de la mobilité et régulation individuelle et se traduit par la mise en place de « *droits à circuler* », en lien avec le développement des TIC. Dans ce système, les moins mobiles sont subventionnés par les plus mobiles.

⁴⁸ La notion de référentiel d'action renvoie à l'analyse cognitive des politiques publiques. Un référentiel peut être défini comme une « représentation de la réalité qui constitue le référentiel de la politique », qui passe par la « définition d'objectifs (...) qui vont eux-mêmes être définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour y répondre » (Muller 2010).

- Enfin, le dernier scénario qui est celui de la « *maîtrise de la mobilité par une transaction urbaine* » atteint des objectifs de réduction de la mobilité par une régulation collective, politique, par des actions sur les vitesses et les localisations au sein de l'espace urbain, mais aussi une politique foncière.

Cette opposition entre des politiques qui réduisent ou au contraire favorisent la mobilité ne nous paraît cependant pas adaptée à notre questionnement, qui s'intéresse précisément à la façon dont les politiques en charge des mobilités, face à une double injonction contradictoire, concilient accès à la mobilité pour tous et mobilité durable.

D'autres distinguent les politiques qui agissent sur l'offre de transport et celles qui agissent sur la demande de déplacement, ces dernières étant considérées comme plus à même de répondre aux ambitions de réduction de l'usage de la voiture et de l'étalement urbain (Faivre d'Arcier 2008) : ces approches tendent en particulier à mettre en exergue les impasses du déterminisme technologique de politiques misant sur la seule offre de transport.

Cependant, parmi les politiques qui tendent à réguler la demande de déplacement, plusieurs leviers méritent d'être distingués : certaines politiques, d'inspiration libérale, visent à réguler le marché des déplacements par des leviers économiques, considérant l'utilisateur comme un *homo economicus* ; d'autres qui reconnaissent que la voiture est liée aux formes urbaines mais aussi ancrée dans des modes de vie, visent à agir sur les conditions de mobilité et les comportements de mobilité : en agissant sur les formes urbaines et la localisation des activités (pour réduire les déplacements ou la distance des déplacements) ou les programmes d'activités (développement de services sur le lieu de travail, modification des horaires).

C'est ce que montrent des typologies ternaires qui distinguent les mesures visant à agir sur les transports, de celles visant à agir sur les déplacements ou à la source de la mobilité, à l'instar de celle proposée par F. Paulhiac (Paulhiac 2004). Pour analyser la formulation des solutions et des stratégies d'action des politiques de transport à Montréal, F. Paulhiac a mobilisé une grille d'analyse binaire opposant augmentation et réduction des mobilités, et régulations individuelle et collective. Elle l'a également croisée avec une grille d'analyse ternaire, qui lui permet de distinguer les stratégies des politiques en matière de déplacement :

« - Les politiques de transport jouent sur l'offre structurelle de transport, disponible pour les usagers, en amont des déplacements à proprement parler. Ces politiques concernent essentiellement l'offre d'infrastructures de transports, existantes ou à développer (et) concernent le secteur des transports collectifs et le secteur des transports routiers, de façon qualitative ou quantitative.

- Les politiques de déplacement proposent, quant à elles, d'agir sur la gestion des comportements et des façons de se déplacer dans la ville. Les actions jouent alors sur les possibilités et le contexte de circulation des personnes.

- Enfin les politiques de mobilité ont pour champ d'action l'environnement des déplacements et les facteurs pouvant influencer les déplacements en dehors du secteur des infrastructures. Elles sont beaucoup moins développées que les deux autres types de politiques » (Paulhiac 2004 : 63).

L'intérêt de cette grille d'analyse est de montrer qu'une même stratégie politique peut répondre à des objectifs et des modalités d'action publique qui diffèrent fortement : les politiques de réduction de la place de la voiture ainsi menées depuis les années 1990 à Montréal reposent sur le renouvellement de l'offre de transport, pariant sur les effets structurants des infrastructures de transport, à l'instar des politiques d'offre de transport de réseaux routiers et autoroutiers des années 1960 (Paulhiac 2004 : 67). Dès lors, le passage de la ville automobile à la ville durable n'empêche pas la permanence des stratégies d'action, et au final, la « *pérennité du référentiel techniciste* » (Paulhiac 2004) dans les politiques de déplacements.

Grille d'analyse des référentiels d'action des politiques en charge des mobilités

Pour analyser les évolutions des politiques en charge des mobilités, nous proposons une grille d'analyse des référentiels d'action, élaborée dans le cadre des travaux de la Plateforme internationale de recherche sur la mobilité et l'exclusion du Cluster 12 de la Région Rhône-Alpes, à partir de celle proposée par F. Paulhiac en 2004 (*cf. tableau 1*).

Chaque référentiel renvoie à un *type de rationalité*, qui traduit tout à la fois à une vision de la mobilité et les solutions envisagées, qui peut être résumé par un *algorithme*. A ces référentiels d'action, correspondent également des *modalités de régulation* (individuelle ou collective), des *principaux leviers*, c'est-à-dire les grands types de mesures privilégiés. Des *exemples* de ces mesures sont également présentés.

Tableau 1 : Les référentiels d'action des politiques en charge de la gestion des mobilités quotidiennes

Référentiels	Agir sur l'offre d'infrastructures de transport	Agir sur la répartition modale et sur le marché des déplacements	Agir à la source urbaine ou individuelle de la mobilité
Type de rationalité /	Rationalité technique	Rationalité technico-économique	Rationalité écologique
Algorithmes	Effets structurants des transports	Pensée modale du rapport ville/transport	Relation mobilité – organisation urbaine / mobilité – programme d'activité
Modalités de régulation	Volontarisme public	Régulation individuelle par le marché	Volontarisme public / Partenariat public-privé
Principaux leviers	Leviers essentiellement substantiels pour développer une offre, coercitif pour la modifier, ou incitatif pour la renouveler.	Leviers essentiellement incitatifs et/ou coercitifs selon des modalités variables, généralement adossés à une offre (substance).	- Substantiel - Coercitif : planification réglementaire - Incitatifs et persuasifs
Exemples de mesures	<ul style="list-style-type: none"> - Développer une offre : innovations technologiques (nouveaux modes ou entre modes / voitures propres). - Modifier une offre : partage de la voirie, chrono-aménagement. - Favoriser le renouvellement de l'offre : primes à la casse 	<ul style="list-style-type: none"> - Stationnement réglementé, tarification combinée parc-relais, péage urbain. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transit Oriented Development, éco-quartiers - plan ABC, SCoT, PLU - mobility management

(Auteurs : C. Féré, F. Paulhiac Scherrer, F. Scherrer, 2010, Plateforme de recherche internationale sur la mobilité et l'exclusion)

Le premier référentiel d'action ***agit sur l'offre de transport***, c'est-à-dire sur les dispositifs techniques de mise en communication dans l'espace, permettant de se déplacer et participant d'un potentiel de mobilité dont les usagers peuvent ou non se saisir. Ce référentiel est marqué une rationalité technique dominante, avec une forte croyance dans les effets structurants des transports : selon les tenants de cette approche, le développement d'une offre de transports collectifs contribue à créer du report modal, de la voiture vers les transports collectifs. Le développement de cette offre nécessite un volontarisme collectif fort.

Agir sur l'offre de transport revient en effet à proposer de nouvelles infrastructures (routières ou de transports collectifs) et les mesures se traduisent par une amélioration quantitative ou qualitative de l'offre de transports : elles sont donc essentiellement substantielles. Elles peuvent également modifier l'offre de transport, par des aménagements coercitifs (partage de la voirie, chrono-aménagement) ou favoriser le renouvellement de l'offre (primes financières pour le renouvellement du parc automobile).

Ce référentiel d'action pose selon nous un double enjeu : celui de l'efficacité des mesures étant donné le déterminisme technologique dans lequel il s'inscrit ; mais aussi celui du coût de ces mesures, qui dans le cadre de la relance des transports collectifs en France, s'est traduit par une hausse des déficits d'exploitation des AOT (Faivre d'Arcier 2009).

Le deuxième type de référentiel ***agit sur le marché des déplacements***, c'est-à-dire intervient dans la régulation des pratiques de déplacement des individus en modifiant ou agissant sur les conditions spatio-temporelles de réalisation du déplacement. Ce type d'approche qui vise à influencer sur les pratiques de mobilité et les déplacements est essentiellement d'ordre économique et considère que les déplacements forment un marché qu'on peut réguler, l'utilisateur étant un *homo economicus* qui maximise les utilités et les préférences : les mesures relèvent de la régulation individuelle. Elles reposent sur une forte croyance dans le changement de comportement de l'*homo economicus* en matière de pratiques de déplacements, sur la base d'incitations d'ordre économique ou financier.

Les mesures visent souvent à modifier les conditions des pratiques de déplacements des individus, pour opérer un report modal des usagers de la voiture individuelle, vers les transports collectifs ou les modes doux : elles visent donc à restreindre les avantages comparatifs de la voiture par rapport aux TC ou aux modes doux. Ces mesures sont essentiellement incitatives et/ou coercitives (tarifications préférentielles, stationnement

réglementé, parc-relais, péage urbain) et doivent donc être adossées à des mesures substantielles d'offre d'infrastructure.

Cette approche qui questionne les déplacements intègre assez peu les déterminants spatio-temporels et familiaux de la mobilité quotidienne qui contribuent à structurer les choix en matière de modes de transport, et qui expliquent en particulier l'ancrage de la voiture individuelle dans nos sociétés (Kaufmann 2008). D'autres travaux ont contribué à interroger les effets socio-spatiaux de ce type de mesures (Jemelin *et al.* 2003). Cette question n'est d'ailleurs pas absente du débat public, comme le montre la frilosité des élus locaux à expérimenter les mesures de péage urbain en France, considérées comme socialement et/ou spatialement inégalitaires.

Enfin, le troisième référentiel d'action ***agit à la source de la mobilité***, sur les facteurs pouvant influencer les mobilités quotidiennes : soit pour faciliter, soit pour réduire les déplacements, à l'échelle des individus ou à l'échelle du système urbain. Elles pensent donc soit la relation entre mobilité et organisation du système urbain en agissant sur les conditions de la fabrique ou de la planification des espaces urbains (peser sur la localisation des activités par la planification réglementaire ou produire de nouvelles formes urbaines), soit la relation entre mobilité et organisation du programme d'activités des individus en les incitant à le modifier par des mesures incitatives ou persuasives, en particulier à travers le management de la mobilité. Porteuses d'une rationalité écologique, elles reposent sur une croyance de l'effet structurant de l'urbanisme et de la planification sur les transports dans le premier cas ; dans le second cas, sur une croyance dans les changements de comportements.

Les mesures qui visent à agir sur les programmes d'activité des individus font appel à un nouveau registre d'action publique, celui du sentiment et de la morale et qui participe d'un nouveau rapport du politique à l'individu⁴⁹. La campagne de communication menée par l'ADEME à l'issue du Grenelle de l'Environnement, « *Pourquoi attendre ? Faisons vite, ça chauffe* »⁵⁰, pour inciter au changement de comportement en vue de réaliser des économies d'énergie et de lutter contre le changement climatique, en constitue une illustration, à l'instar du spot-radio et télévisé, diffusé pour promouvoir le bonus-malus écologique :

⁴⁹ Ce nouveau rapport du politique à l'individu n'est pas spécifique aux politiques de mobilité ni même à l'urbanisme et l'aménagement : il a pu être constaté dans d'autres services urbains où l'action publique est co-produite par l'usager, ou encore dans le champ des politiques sociales où on assiste à une « *mise en politique de la subjectivité* » (Genard et Cantelli 2007) à travers des pratiques qui entendent renvoyer l'acteur à lui-même, susciter chez lui un travail sur soi, des efforts de reconquête de soi ou encore de prise en charge de soi.

⁵⁰ Campagne de publicité télévision et radio pour promouvoir les « Espaces-info-énergie » (EIE), l'éco prêt à taux zéro, le diagnostic de performance énergétique et le bonus-malus écologique.

« Aujourd'hui, on peut grâce au bonus écologique acheter une voiture plus propre, consommer moins de carburant, limiter les émissions de CO₂ et écouter le doux chant des cigales tout l'été. Ou alors on peut ne pas acheter de voiture plus propre, payer un malus, bruler plus de carburant, contribuer au changement climatique et passer son été à écouter le doux chant des essuie-glaces. Alors, pourquoi attendre ? Faisons vite des économies d'énergie ».⁵¹

Ce dernier référentiel d'action, *agir à la source des mobilités*, le plus récent, pose de façon sous-jacente la question des droits et libertés des individus dans les choix de mobilité et de modes de vie associés qu'ils réalisent. Cette question, encore assez peu explorée par la recherche scientifique qui s'intéresse aux politiques urbaines, a été interrogée dans le travail de thèse du sociologue E. Pautard qui s'est intéressé à l'introduction de la morale dans les politiques énergétiques (2009). L'exercice de prospective auquel s'est livré F. Scherrer, qui a imaginé le discours inaugural du XI^e congrès du Bloc sédentarien du 14 novembre 2030, pose également de façon sous-jacente l'introduction de nouvelles normes comportementales dans les politiques de mobilité liées à l'émergence d'enjeux de santé publique. La transformation d'un droit à la mobilité en « *devoir de mobilité active* » dans les années 2010 relèvera progressivement de la « *coercition morale* ». Un « *capital individuel de mobilité* », attribué à la naissance et décomptant la « *bonne* » et la « *mauvaise* » mobilité, sera mis en place. Puis, ce dispositif sera complété par une loi qui impose « *l'obligation de consommer annuellement les points de mobilité active et collective* » : c'est contre ce système que s'élèvera la « *révolte du sédentaire* » (Scherrer 2011). Ce détour dans un futur constitue une occasion de réfléchir aux politiques urbaines menées actuellement au nom du développement durable et aux nouvelles normes comportementales dont elles sont porteuses.

Des mesures d'offre de transports, de régulation individuelle des déplacements et visant à agir sur la mobilité sont aujourd'hui combinées dans l'action collective urbaine en charge des mobilités quotidiennes (*cf. tableau 2*). Dès lors, l'émergence de mesures visant à agir sur les déplacements et les mobilités ne rend pas compte d'une rupture par rapport à une approche visant à agir sur les transports. Les différentes lois qui ont contribué à l'évolution des politiques locales en charge des mobilités, de la LOTI aux lois Grenelle, se sont en effet traduites par une stratification progressive des référentiels d'action, en particulier liée à l'émergence de nouveaux acteurs en charge des mobilités quotidiennes et à la pluralisation des politiques de mobilité.

⁵¹ Source : Clip ADEME Bonus-malus écologique –<http://www.faisonsvite.fr/Spots-radios> (consulté le 21 octobre 2010). Retranscription: C. Féré.

Tableau 2 : De la LOTI aux lois Grenelle, la stratification des référentiels d'action en matière de mobilité

	<i>Agir sur l'offre de transport</i>	<i>Agir sur le marché des déplacements</i>	<i>Agir à la source de la mobilité</i>
Génération LOTI (années 1970 /1980)	- Développement de l'offre de transports collectifs (métro, bus, trains de banlieue)	- Modifier les conditions d'utilisation de l'offre (partage de la voirie)	
Génération LAURE / SRU (années 1990 / 2000)	- Développement de l'offre de TCSP dans les centres-villes et les quartiers sensibles - Développement de l'usage du vélo	- Favoriser le report modal par la régulation individuelle par le stationnement, les P+R - Tarification sociale ciblée pour les précaires	
Génération Grenelle / SRU (années 2000 / 2010)	- Interconnexion à l'échelle régionale des réseaux - Développement de services de mobilité individualisés (vélo libre-service, aides à la mobilité, etc.)	- Favoriser l'intermodalité et la multimodalité.	- Ville denses, éco-quartiers - Centrales de covoiturage, crèches inter-entreprises, Pédibus - Centrales de mobilité, passage du permis de conduire.

(Auteur : C. Féré, 2011)

2. La mobilité n'est plus seulement l'affaire des acteurs du transport

A l'échelle métropolitaine, le système d'acteur auparavant structuré autour des acteurs du service public de transports urbains (l'État, les AOT et l'expertise qui leur sont associées) s'ouvre à d'autres champs d'action publique participant de la fragmentation de l'action publique et collective urbaine en matière de gestion des mobilités, caractéristique des institutions des villes européennes (Jouve et Lefèvre 1999, Le Galès 1999). Les AOTU demeurent cependant des poids lourds dans le paysage de la gestion urbaine des mobilités quotidiennes.

2.1. Les AOT, poids lourds de la mobilité urbaine

Si les politiques de transports sont aujourd'hui caractérisées par une pluralité d'acteurs, les autorités organisatrices des transports, en particulier urbaines, acteurs historiques des transports collectifs, ne sont ni banalisées ni marginalisées et demeurent des acteurs centraux des politiques en charge de la gestion des mobilités dans les territoires métropolitains.

L'inégale répartition des ressources liées à la gestion des mobilités constitue un des facteurs explicatifs. Les acteurs du transport sont en effet fortement dotés en ressources légales : les autorités organisatrices des transports sont compétentes d'un point de vue légal en matière de transports collectifs et sont en charge des documents de planification des déplacements, à travers l'élaboration du plan de déplacement urbain. Malgré l'ouverture des espaces décisionnels, l'élaboration des démarches de PDU reste l'apanage des AOT qui ouvrent assez peu les arènes de décision à d'autres acteurs et choisissent les modalités de débat public au regard de leurs stratégies (Gauthier et Paulhiac 2008). Les AOT sont également dotées de ressource politique : les transports jouissent d'un place privilégiée à l'agenda politique local, comme en témoigne le poids des élus transports dans les grandes agglomérations ou encore de cet enjeu durant les élections locales.

Le secteur des transports publics urbains est également caractérisé par une modalité de financement « *exceptionnelle dans le monde* » (Faivre d'Arcier 2009 : 371), avec la création du versement transport dans les années 1970, qui a contribué au développement d'institutions intercommunales (Menerault 1993, Offner 2002). Cette taxe sur la masse salariale pour les entreprises de plus de 9 salariés, a contribué au développement des réseaux de transports publics en France, en permettant leur relance dans les années 1970. Le versement transport a permis d'assurer les coûts d'investissements mais aussi d'exploitation, et notamment les déficits liés aux coûts croissants des réseaux et à la baisse des recettes des usagers (Lefèbvre et Offner 1990).

Du point de vue des ressources financières, entre 2001 et 2008, ce sont 43 milliards d'euros qui ont été mobilisés pour le secteur des transports urbains en France. Et en 2008, le financement des transports urbains - hors Ile-de-France - a mobilisé près de 7 milliards d'euros⁵². Le versement transport représente la ressource la plus importante des AOT et représente environ 36% du budget. Etant donné le coût de développement des lignes de

⁵² Le poids des grandes agglomérations de plus de 450 000 habitants dotées de TCSP est prépondérant dans les ressources de financement des transports urbains avec 2,7 milliards d'euros soit près de 46% des ressources totales

tramway et de métro et leur fréquentation, c'est dans les grandes agglomérations que le poids des collectivités locales et des recettes commerciales est le plus important dans les budgets (respectivement 36% et 22%⁵³ du budget en 2008). La contribution de l'État, de 3%, a quant à elle diminué de 45% entre 2001 et 2008 du fait de la suppression des aides à la construction des TCSP à compter du budget 2004 (GART 2010). Les coûts supportés par les AOT sont cependant aujourd'hui croissants, et posent la question du modèle financier des transports publics urbains (Faivre d'Arcier 2009).

L'expertise professionnelle⁵⁴ en matière de planification des transports est également fortement structurée, autour de la figure professionnelle de l'ingénieur transport et des outils de modélisation des déplacements : dans les transports collectifs urbains, les exploitants des réseaux ont en particulier développé des services d'études spécialisés (Debizet 2004).

Les politiques menées par les AOT dans les années 1990 et 2000, qui se sont traduites par une seconde relance de l'offre de transport, autour du tramway en particulier, contribuent à faire perdurer le référentiel « *agir sur l'offre de transport* ». Cependant, elles imposent également de façon progressive des mesures visant à « *agir sur le marché des déplacements* », par le développement des mesures tarifaires, de stationnement, ou encore la mise à l'agenda politique récente des péages urbains. Le référentiel « *agir à la source de la mobilité* » est quant à lui davantage investi par de nouveaux acteurs et de nouvelles politiques territoriales, extérieurs au transport.

2.2. L'émergence de nouveaux acteurs

Les appels répétés à une meilleure coordination urbanisme-transport et l'injonction à une planification de déplacement ont conduit à l'élargissement des politiques de transport aux acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement (voirie, planification, stationnement), en particulier depuis les années 1990 (Lefèvre et Offner 1990, Jouve 2003). Mais, les années 1990 et surtout 2000 sont également marquées par l'émergence de nouveaux acteurs dans l'action collective urbaine en charge des mobilités quotidiennes : par le biais des pratiques de débat public, du renouvellement des formes d'expertise, de l'émergence de nouvelles

⁵³ Dans les autres agglomérations, les recettes commerciales représentent entre 14 et 19% du budget.

⁵⁴ G. Debizet définit l'expertise comme « *un ensemble de personnes ou organisations dont l'activité professionnelle consiste à apporter des éléments d'aide à la décision aux acteurs décisionnels et éventuellement à concevoir, sous l'autorité des décideurs, des services ou des équipements contribuant à la mobilité des personnes* ». Il distingue l'expertise professionnelle de l'expertise décisionnelle ou de celle des acteurs/usagers (Debizet 2004 : 248).

politiques territoriales ou encore de l'implication des entreprises. Aux côtés des acteurs historiques du transport urbain que sont les AOT, d'autres acteurs intègrent les enjeux de mobilité quotidienne : soit en renouvelant le contenu de politiques déjà existantes, soit en ouvrant des champs d'action innovants autour de ces enjeux⁵⁵.

Les acteurs de la politique de la ville, des politiques sociales, de l'emploi, ou encore les acteurs associatifs de l'insertion, considérant la mobilité comme un facteur d'intégration urbaine puis d'insertion sociale et d'accès à l'emploi, ont développé, dès les années 1990, des outils pour agir sur les conditions de mobilité de publics ou de territoires cibles, en particulier les personnes en insertion et les quartiers politique de la ville, en vue de les remettre en capacité (Mignot *et al.* 2001, Le Breton 2005, Fol 2009).

L'enquête réalisée par D. Mignot et S. Rosales-Montano (2001) sur l'évolution des pratiques tarifaires sociales des AOT avait également contribué à mettre en exergue le rôle des acteurs des politiques sociales et de l'emploi (Centres communaux d'action sociale, Missions Locales, etc.), en matière d'aides au transport (Mignot *et al.* 2001).

Considérant la mobilité comme un facteur d'insertion sociale et d'accès à l'emploi et au regard des besoins de leur public, d'autres acteurs des politiques sociales, et en particulier de l'insertion sociale et professionnelle, ont développé dans l'urgence des outils territorialisés pour agir sur la mobilité, expérimentant bien souvent des formes de gestion individualisée de la mobilité à travers des dispositifs variés : transport à la demande, auto-écoles sociales, location de deux et quatre roues à bas prix, aides individuelles au permis de conduire ou à la voiture, ou encore ateliers d'apprentissage de la mobilité (Ascher 2002, Le Breton 2005). C'est à partir du milieu des années 1990 et surtout 2000, que les acteurs du retour à l'emploi, en particulier par l'intermédiaire d'associations d'insertion par l'emploi, ont développé des aides à la mobilité pour favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes en difficulté. Ces aides à la mobilité sont développées en France (Le Breton 2006), mais aussi au Royaume-Uni (Lucas 2004) ou encore aux Etats-Unis (Ong et Blumemberg 1998).

Si ces dispositifs relevaient de l'épiphénomène au départ, ils se sont progressivement multipliés en France, à tel point que les aides à la mobilité font désormais partie de la boîte à outils des acteurs de l'emploi et de l'insertion en France (Féré 2008). L'enquête réalisée par E. Le Breton montrait ainsi qu'en 2003, sur 166 structures d'insertion par l'activité économique, près de deux tiers étaient engagées dans des actions concrètes d'aide à la mobilité, et ce, aussi

⁵⁵ Cette distinction a été établie par Florence Paulhiac Scherrer, Sonia Chardonnel et Franck Scherrer (2009) pour les politiques prenant en compte les enjeux sociaux dans les politiques de déplacement et de mobilité.

bien dans des territoires urbains, périurbains ou ruraux, allant de « *l'adaptation des programmes d'insertion* », aux « *aides aux déplacements* », en passant par le « *développement de compétences à la mobilité* » (Le Breton 2005 : 137-140).

Plus récemment les acteurs des politiques d'environnement, de développement économique, ou encore de politiques scolaires ou temporelles, en lien avec les entreprises, ont investi le champ de la mobilité des salariés ou des scolaires, à travers des Plans de Déplacements Entreprises - ou plus largement Etablissements (Van de Walle et Moati 2006), des Pédibus, des démarches de management environnemental ou encore d'Agenda 21 locaux. Si les AOT s'impliquent peu dans les démarches PDE (sauf à Nantes, Grenoble ou encore Lyon), l'ADEME constatait en 2005 que les bureaux des temps sont des acteurs « *qui jouent un rôle important dans le domaine* » (ADEME 2005 : 26).

Les politiques temporelles⁵⁶ contribuent notamment à réinterroger les politiques publiques et les services publics à partir des usages, à fondant leur approche sur le temps comme problème public et transversal. Ces politiques visent à une meilleure maîtrise des temps pour améliorer la qualité de vie et l'égalité des individus et entre hommes et femmes. Constatant l'évolution des rythmes sociaux, de plus en plus complexes et désynchronisés de la « *ville à mille temps* » (Boulin et Mückenberger 2003), ces politiques ont pour but de repérer les besoins nouveaux des individus, pour ajuster l'offre en matière de services publics, de modes de garde, de transports, d'organisation du travail, de loisirs, etc. sur un territoire donné (Boulin 2009). Des bureaux des temps sont créés dans différents collectivités locales : à Paris, Saint-Denis ou encore Poitiers, à l'échelle de la commune ; en Gironde, dans le territoire de Belfort, à l'échelle du département ; ou encore dans l'agglomération lyonnaise, à l'échelle intercommunale (*ibid.*). Les structures vont se spécialiser au regard de choix politiques : le bureau des temps de Rennes est davantage marqué par l'égalité homme-femme, celui de Paris par la garde et l'accueil des enfants, celui de Créteil par les équipements sportifs et culturels et celui de l'agglomération lyonnaise par la mobilité (*ibid.*).

Les démarches de Plans de déplacement entreprises en France marquent également la résurgence des enjeux de mobilité des salariés, après la disparition du transport-employeur à partir de la fin des années 1970⁵⁷ (Gérardin 1981), et d'un acteur : les entreprises. Si en 2005, E. Le Breton soulignait la « *discrétion des entreprises* » en matière de mobilité (Le Breton

⁵⁶ Les politiques temporelles, nées en France au début des années 2000, s'inspirant des expériences italiennes et allemandes des années 1980, sous l'impulsion des mouvements féministes notamment (Boulin, Mückenberger 2003).

⁵⁷ En 1980, le transport-employeur concernait encore 274 millions de voyageurs, puis 147 millions en 1990 et seulement 89 millions en 1998, soit 3 fois moins de personnes en 20 ans (Le Breton 2008 : 188).

2005), il a ensuite montré en 2008 que les entreprises sont à l'initiative de l'émergence de nouveaux services d'aide aux salariés, dans le domaine du « *péri-travail* ». Ce domaine du péri-travail désigne à la fois les enjeux liés à la mobilité quotidienne, à la mobilité résidentielle et à la garde d'enfant, au cœur de la vie professionnelle des salariés : « *se développent des conciergeries d'entreprises et des crèches 24h/24, de nouvelles aides à la mobilité quotidienne et des aides au logement spécialement destinées aux salariés* » (Le Breton 2008 : 11-12), selon des configurations diverses. Certaines entreprises développent des services pour leurs salariés de façon informelle, d'autres de façon formelle et stable : c'est le cas de la branche du nettoyage industriel qui finance le permis de conduire ou encore du Fonds d'action sociale du travail temporaire qui a développé des aides au logement et à la mobilité (Le Breton 2008).

Les dispositifs de mobilité produits par ces nouveaux acteurs n'ont cependant pas le même poids que l'offre de transport publique produite par les AOTU, et constituent bien souvent une offre complémentaire du service public de transport collectif. Cependant, ce ne serait pas tant les acteurs du transport qui contribueraient au renouvellement des contenus de l'action publique et collective urbaine que de nouveaux acteurs et nouveaux modes de faire. L'émergence de nouvelles politiques territoriales et de nouveaux acteurs publics et privés dans le champ de la mobilité renforce les évolutions constatées, à savoir le mouvement de territorialisation et de différenciation de l'action collective urbaine, ce qui pose avec d'autant plus d'acuité un enjeu de coordination des politiques en charge des mobilités quotidiennes.

L'institutionnalisation de l'action collective urbaine a conduit à une multiplication des acteurs, de statuts et de niveaux territoriaux divers, qui mettent en œuvre des dispositifs de gestion de la mobilité non coordonnés. Les enjeux sociaux et territoriaux d'accès à la mobilité, assez peu pris en compte dans la redéfinition des politiques de transport et de déplacements, font l'objet d'une attention particulière d'acteurs impliqués dans la régulation de la mobilité depuis le milieu des années 1990. La coordination des politiques de déplacements, allant au-delà du traditionnel tandem urbanisme-transport, entre des acteurs pour qui la mobilité n'a pas le même sens, constitue dès lors un nouvel enjeu pour les politiques urbaines.

Conclusion du chapitre 2

Les politiques de mobilité sont confrontées à une double injonction potentiellement contradictoire, et l'équation est d'autant plus complexe à résoudre qu'il n'existe pas plus de compétence que de politique urbaine de mobilité : avec la décentralisation et l'émergence de politiques locales et territoriales, on assiste à une pluralisation des politiques urbaines de mobilité et plus largement de l'action collective urbaine.

L'institutionnalisation d'une planification des déplacements à travers les PDU se traduit par une multiplication des mesures, qui agissent encore massivement sur l'offre de transport, mais qui intègrent progressivement des mesures qui agissent sur le marché des déplacements et à la source de la mobilité. Si des mesures se diffusent, à l'instar du tramway, la territorialisation de ces nouvelles politiques de mobilité a également pour effet de renforcer la différenciation de l'action collective urbaine, d'une ville à l'autre.

Si la mobilité a longtemps été, et reste le pré-carré des acteurs du transport, elle n'est plus seulement une question de transport et surtout, elle n'est plus seulement l'affaire des acteurs du transport. Cependant, les AOT demeurent encore des poids lourds, face aux acteurs émergents de l'environnement, des temps, du développement économique, de l'insertion, etc. Pourtant, l'innovation en matière de mobilité quotidienne serait davantage portée par ces acteurs extérieurs.

Cette pluralisation des politiques urbaines qui ne se limite pas au champ de la mobilité, renvoie au problème de la gouvernabilité des villes (Le Gales 2003) et à la complexité de la production de la ville (Boino 2009a). Dès lors, l'action collective urbaine n'est pas seulement confrontée à un enjeu de cohérence, en matière de régulation des mobilités quotidiennes, mais aussi à un enjeu de coordination, qui subsume la traditionnelle question de la coordination urbanisme-transport.

CHAPITRE 3

Inégalités d'accès à la mobilité : cadrage théorique

Les deux premiers chapitres, qui rendent compte des évolutions du cadre légal et d'une pluralisation des politiques de mobilité et de l'action collective urbaine, nous confrontent à un problème : le cadre légal a contribué à mettre à l'agenda politique à la fois des enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable, enjeux potentiellement contradictoires. En parallèle, dans les politiques de mobilité, et plus largement les politiques urbaines, on assiste à une pluralisation des systèmes d'acteurs urbains, qui pose la question de la gouvernabilité des espaces urbains, et double la question de la cohérence par celle de la coordination. Dès lors, la question latente est celle de la conciliation et de la coordination des enjeux d'accès généralisé à la mobilité et de mobilité durable dans les politiques urbaines.

Dans ce troisième chapitre, nous proposons un cadrage théorique de ces questions, à partir d'une revue de littérature critique de la recherche urbaine, sous deux angles. La recherche scientifique dans le champ de la mobilité traite bien souvent de la problématique d'une mobilité durable sous son aspect environnemental. Une partie des travaux scientifiques a contribué à alimenter le débat sur les inégalités de mobilité et leur prise en compte dans les politiques urbaines, en lien avec le nouveau paradigme de la mobilité durable. Ces travaux renvoient à plusieurs domaines de recherche et à des travaux de recherche récents.

Une partie de ces travaux participe de l'observation des mobilités quotidiennes dans les espaces urbains voire métropolitains. Ils contribuent à rendre compte de nouvelles inégalités de mobilité dans les espaces urbains d'une part, et à étudier leur lien avec les processus d'exclusion sociale ou d'inégalités sociales d'autre part. Cette première série de travaux relève tant de la socio-économie des transports que de la sociologie urbaine, de la géographie sociale, spatiale, ou encore de l'anthropologie, témoignant ainsi de la place qu'occupent les sciences humaines et sociales dans le champ de la mobilité (Gallez et Kaufmann 2008). Ces travaux mobilisent à la fois des données et des traitements quantitatifs et qualitatifs, qui

rèvelent à la fois l'objectivité des inégalités et la massivité de leur existence en donnant à voir les écarts, mais aussi leur subjectivité et la façon dont elles sont ressenties, en donnant la parole aux individus. Ces méthodes complémentaires contribuent à rendre visible les inégalités de cette « *France invisible* » (Beaud *et al.* 2006).

En outre, la particularité de nombre de ces travaux a été de tenter de lier une réflexion sur la mesure des inégalités socio-spatiales dans les espaces urbains et métropolitains, et sur la réponse politique à ces inégalités. De ce fait, ils contribuent à la production de connaissances à la fois du point de vue des catégories de pensée et des catégories d'action envers les inégalités de mobilité.

Ces travaux sont d'ailleurs souvent étroitement associés à l'action publique, que ce soit par des financements de recherche incitative ou dans le cadre de recherche-action. Car, et c'est une autre de leurs particularités, si la question des inégalités de mobilité a été délaissée par la recherche francophone pendant longtemps (Klein *et al.* 2007), l'intérêt renouvelé que cette dernière lui porte est en partie lié aux financements de la recherche incitative en matière de transport⁵⁸. L'émergence de nouveaux partenariats entre le monde académique et le monde industriel a également participé à placer au centre du débat la question du droit à la mobilité⁵⁹.

Une deuxième série de travaux scientifiques concerne l'analyse et l'évaluation des politiques en charge des questions de mobilité quotidienne. Ce deuxième champ de recherche rend lui aussi compte du renouvellement de la recherche scientifique sur les politiques de transport. Traditionnellement dominés par l'économie des transports, de nombreux travaux ont mobilisé, à partir des années 1990, des approches de l'analyse des politiques publiques ou encore de la sociologie de l'action publique (Kaufmann et Pattaronni 2010). Ce renouvellement est notamment dû à un engouement scientifique autour des politiques de transport, lié à la nouvelle législation des années 1990-2000 et à l'introduction des enjeux environnementaux qui ont contribué à réformer l'action publique locale dans le domaine des transports (*ibid.*). Certains travaux nous éclairent sur l'incapacité de l'action publique de mobilité à répondre aux nouveaux enjeux de réduction de la place de la voiture, pendant que d'autres mettent en exergue l'impensé social des politiques de transport. D'autres révèlent au

⁵⁸ Citons en particulier le programme de recherche *Déplacements et inégalités* (PUCA/PREDIT) lancé en 1999.

⁵⁹ A l'instar de l'Institut pour la Ville en Mouvement financé par PSA Peugeot Citroën (Allemand *et al.* 2004 ; Orfeuil 2004) ou du Forum des Vies Mobiles financé par la SNCF (Gay, Kaufmann *et al.* 2011).

contraire que de nouveaux acteurs et modes de faire sont porteurs d'innovation dans le champ de la gestion des mobilités quotidiennes.

Nous proposons de relire les résultats de ces travaux (qui dialoguent peu) sous deux angles : les freins et moteurs de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité, et les modalités de conciliation des enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable.

1. Accès à la mobilité dans les espaces métropolitains : de nouvelles inégalités

Avec l'augmentation des mobilités quotidiennes qui a contribué à l'élargissement des territoires de vie et à des modes de vie et des formes des mobilités de plus en plus différenciés, se pose la question de la dépendance automobile et de nouvelles inégalités, en particulier dans les territoires métropolitains. Dans le même temps, la mobilité qui s'est progressivement imposée comme une nouvelle norme sociale et qui constituerait aujourd'hui un capital, contribue à redéfinir les inclus et les exclus de la société, amenant d'ailleurs d'aucuns à militer pour la reconnaissance de nouveaux droits. Si la mobilité spatiale a contribué à l'émancipation des individus, les travaux de recherche ont montré qu'elle peut également devenir un impératif pesant et contribuer à en fragiliser d'autres.

Ces travaux sur la mobilité quotidienne ont contribué à montrer le caractère ambivalent de cette conquête de la mobilité, qui participe de nouvelles inégalités (Rosanvallon et Fitoussi 1996), de la même manière que les sciences sociales ont éclairé l'« *individualisme négatif* » (Castel 1995, 2003) qui fragilise les individus (Ehrenberg 1995) - revers d'un individualisme positif et émancipateur, vecteur de progrès et de liberté pour les individus.

1.1. Les mobilités quotidiennes dans les espaces urbains et les modes de vie

Augmentation des mobilités et élargissement des territoires de vie

L'importance prise par les mobilités quotidiennes dans les espaces métropolitains et la transformation des territoires de vie au sein de vastes aires urbaines, ont contribué au

développement de travaux scientifiques explorant cette relation dialectique entre la multiplication des mobilités quotidiennes et la diffusion de l'urbain.

La mobilité a connu une croissance spectaculaire, en France, comme dans d'autres pays industrialisés (Orfeuil 2000, 2008). 900 milliards de kilomètres sont réalisés en France chaque année par les Français résidant sur le territoire métropolitain et 150 milliards à l'étranger, soit environ 1 000 déplacements par an et par personne correspondant à une distance de 16 000 km (Orfeuil 2008). Plus que le nombre des déplacements, ce sont surtout les distances parcourues qui se sont allongées, multipliées par cinq depuis les années 1960, avec la diffusion de l'automobile (le nombre de ménages motorisés étant passé de 50% dans les années 1970 à plus de 80% aujourd'hui). Si le nombre de déplacements réalisés et le temps passé à les réaliser sont restés relativement stables depuis les années 1970⁶⁰, la distance moyenne parcourue par jour et par personne a atteint 40 kilomètres et a presque doublé de 1975 à 1999 (Orfeuil 2004b), contribuant à la domination de l'automobile et des modes mécanisés dans nos modes de vie. Ces évolutions ont contribué à changer la géographie des flux de déplacement. Du fait de la dispersion des fonctions urbaines dans un territoire de plus en plus étendu, les distances parcourues augmentent surtout dans les périphéries. Seulement un tiers des distances sont aujourd'hui parcourues lors d'échanges avec le centre (en régression), un tiers pour les liaisons « tangentielles » (échanges internes aux couronnes, en progression), et un tiers pour des échanges entre agglomérations proches (en forte progression) (Orfeuil 2004). La mobilité interne aux communes est ainsi en forte baisse, alors que les échanges au sein des espaces périphériques croissent fortement au rythme de 3,5% par an. Ces chiffres témoignent de l'augmentation des distances, mais aussi de la multiplication des destinations, de la diversification des motifs de déplacements ainsi que de la dépendance à l'automobile (Dupuy 1999).

Cette augmentation des mobilités automobiles, et plus largement motorisées, permise par l'amélioration des systèmes de transport, s'est en effet traduite par une augmentation des distances parcourues et en conséquence un élargissement de nos territoires de vie (Ascher 1995), marquant le passage de la « *ville pédestre* » à la « *ville motorisée* » (Wiel 1999). Les gains de vitesse ont été traduits par des gains d'espace, contribuant à la périurbanisation et à la transformation de la géographie des activités, renforçant progressivement la domination de la voiture dans les espaces et les modes de vie urbains. La diffusion de la voiture a ainsi

⁶⁰ Si le nombre de déplacements réalisé chaque jour est globalement resté stable des années 1970 aux années 1990 en France, le nombre de déplacements réalisés connaît une légère baisse depuis les années 2000 dans certaines agglomérations (Lille 2002, Grenoble 2002 et Lyon).

permis une dissociation spatiale entre les différents lieux de vie (habitat, travail, loisirs, consommation) et une désynchronisation des rythmes et des temporalités de la vie quotidienne (Ascher 2001). L'ensemble de ces travaux a contribué à montrer que la mobilité est à la fois organisatrice et résultante des espaces urbains (Orfeuil et Massot 2005).

Dépendance automobile et inégalités de mobilité

Ce système urbain, caractérisé par son étalement, la dispersion des lieux ou encore la fragmentation des temporalités, est marqué par une domination de la voiture tout autant qu'il renforce cette domination, dans les catégories de pensée de l'organisation spatiale et dans nos modes de vie.

Pour rendre compte de ce phénomène, Gabriel Dupuy a théorisé le concept de « *dépendance automobile* » (Dupuy 1999), basé sur la notion d'« *effet de club* » : plus le nombre de participants au club est élevé, plus il est intéressant d'en faire partie ; à l'inverse, il est de plus en plus difficile de ne pas en faire partie. Ne pas avoir accès à la voiture est de plus en plus pénalisant dans un système urbain dépendant de l'automobile (Dupuy 1999), car les territoires s'organisent et se réorganisent en fonction de cette domination, produisant alors des « *configurations spatiales particulières* » (Fol 2009 : 56). En conséquence, l'automobilisation de la société s'est traduite par « *une transformation rapide de l'occupation des territoires* » qui a rendu « *l'usage de l'automobile plus indispensable* » (Orfeuil 2004b : 31-34). En lien avec les transformations sociétales et économiques, les dynamiques urbaines sont caractérisées par un mouvement de périurbanisation⁶¹, une recomposition de l'offre de commerces et de services, et en particulier une disparition du petit commerce et le développement d'hypermarchés à la périphérie des villes⁶², ainsi qu'un desserrement des emplois, notamment industriels. L'aire moyenne de recrutement des employeurs est d'environ 14 kilomètres et un actif parcourt en moyenne 35 kilomètres par jour pour sa mobilité quotidienne (Orfeuil 2004a).

La voiture devient également un étalon dans la fabrique d'urbain et les choix de localisation, et domine tant ceux qui y ont accès que ceux qui n'y ont pas accès (Sheller et Urry 2000), en réduisant l'accessibilité aux ressources urbaines, de ceux qui n'y ont pas accès (Ascher 2005 ;

⁶¹ Conforté par le marché foncier et immobilier et la politique d'accession à la propriété menée par l'Etat.

⁶² En 1999, « *près de 22% de la population vit dans des communes sans alimentation générale, 13% sans boulanger, 20% sans boucher ou charcutier, mais la distance moyenne au supermarché, pour les communes qui n'en sont pas équipées, est passée de 16 à 8 kilomètres* » (Orfeuil 2004b : 35).

Orfeuil 2004b). Au début des années 2000, F. Beaucire mettait d'ailleurs en garde contre la vulnérabilité induite par cette dépendance automobile, « *talon d'Achille de la ville émergente* », qui peut être source « *d'exclusion sociale ou de blocage du système économique urbain* » (Beaucire 2001b), à moins d'une alternative diversifiant le système et le rendant moins vulnérable.

Mobilités quotidiennes et modes de vie

D'autres travaux ont également analysé les mobilités quotidiennes sous l'angle de l'évolution des modes de vie, dans une société hypermoderne (Ascher 2001), mais aussi de l'interrelation entre mobilités quotidiennes et modes de vie (Kaufmann 2001, Chardonnel *et al.* 2008).

La double mutation spatiale et temporelle évoquée s'est traduite par un phénomène d'individuation de la société, à l'origine d'une évolution des modes de vie urbains, avec un élargissement du champ des possibles et des libertés, et avec des modes de vie et des pratiques de mobilité de plus en plus différenciés. L'individualisation des modes de vie des individus s'est traduite, au quotidien, par des programmes d'activités et des déplacements de plus en plus différenciés dans le temps et dans l'espace, avec une exigence accrue d'autonomie : « *où je veux, quand je veux, comme je veux* » (Ascher 2001). La mobilité peut être ainsi vue comme un « *outil essentiel de l'aspiration à pouvoir choisir* » : « *chaque individu articule ces différents territoires de façon singulière, et configure de manière spécifique ses divers temps, espaces, activités et relations* » (Ascher 2009 : 78). Pour F. Ascher, les mobilités sont à la fois résultantes et facteurs de l'individualisation (ibid. : 306-207). La société contemporaine « *hypertexte* », faite d'individus pluriels et multi-appartenants, est marquée par une « *différenciation sociale de plus en plus complexe* » et une « *solidarité réflexive* » (Ascher 2001).

Pour ce même auteur, l'individualisation des modes de vie rendue possible par les mobilités quotidiennes est un véritable défi pour les politiques urbaines : ces mouvements diversifiés, changeants « *dans tous les sens et à toutes les heures de la nuit* » posent la question de l'adaptation de la ville, de ses équipements, de ses services, ses commerces et, plus largement, des politiques urbaines à ces nouveaux rythmes urbains (Ascher 2000). Les transports collectifs, par exemple, peinent à suivre le mouvement de différenciation croissante de la société avec la baisse de la densité urbaine et l'élargissement des plages d'« *ouverture* » de la ville (ville 24/24 heures, 7/7 jours).

V. Kaufmann a contribué à remettre en cause la théorie du choix économique rationnel des personnes en termes de modes de transport, qui constitue pourtant la référence des politiques de transports. Il a montré en quoi les gains de temps des transports collectifs, par rapport à la voiture particulière, ne sont pas suffisants pour entraîner un report modal des usagers de la voiture. Les pratiques modales sont en effet le reflet de nos modes de vie, et c'est en interrogeant ces derniers que les ressorts des choix modaux peuvent être compris (Kaufmann 1998). V. Kaufmann et C. Jemelin (2003) ont également montré que la mobilité entre dans un système de contraintes, et notamment dans un arbitrage entre le coût du logement et le coût des transports, à un moment où l'accès à la voiture restait encore peu coûteux (Kaufmann et Jemelin 2003). Tous les individus n'aspirent pas à l'automobile et à la maison individuelle, mais ils peuvent être forcés d'adopter un mode de vie dépendant de la voiture particulière, tant en raison d'une faible accessibilité aux transports collectifs que de l'inadéquation du marché du logement (*ibid.*).

Un certain nombre de travaux ont également pu montrer que les stratégies de mobilité des individus sont fonction de leurs programmes d'activité quotidiens (Orfeuil 2000), dans l'idée que la mobilité est une demande dérivée de ces programmes d'activités quotidiens. S. Chardonnel et K. Tabaka ont contribué à explorer les liens entre programmes d'activités et formes de mobilité, à partir de l'enquête ménages déplacements (EMD) réalisée à Grenoble en 2002, sur l'ensemble de la région urbaine (Chardonnel *et al.* 2008, Tabaka 2009). Leurs résultats ont permis d'établir des « *patterns mobilité/activité* », c'est-à-dire une typologie des journées mobiles des personnes, ouvrant par ailleurs le champ des analyses de l'EMD (Tabaka 2009). Elles confirment le rôle structurant du programme d'activité sur les mobilités quotidiennes et leur organisation de façon coordonnée au sein de ménages.

Les activités structurantes de la journée, tels que le travail, la formation (école, études) déterminent notamment les temporalités des pratiques de mobilité quotidiennes, mais aussi leur nombre, dépendant du temps restant hors plages réservées aux activités principales. A l'inverse, l'absence de ces activités structurantes dans les programmes d'activité peut réduire, mais peut aussi augmenter de manière considérable les pratiques de mobilité quotidienne selon les contraintes de la personne à effectuer ou non d'autres activités dans la journée (« *mamans-taxi* » ou « *immobiles* »). Ces patterns ont également fait apparaître le poids du cycle de vie et des disparités de genre dans les pratiques de mobilité quotidienne (Chardonnel *et al.* 2008).

L'ensemble de ces travaux a contribué à montrer que la mobilité quotidienne, en lien avec les autres mobilités (résidentielles, migration, voyage) (Kaufmann 2001), est centrale dans les espaces et les modes de vie métropolitains. Par ailleurs, la mobilité est un phénomène complexe et fondamentalement individuel, dans l'espace et dans le temps, particulièrement lié à nos activités, c'est-à-dire à ce pourquoi nous bougeons, et à nos proches : autrement dit, la prise en compte des enjeux sociaux et de mobilité durable ne semble pas une chose simple, et encore moins de les concilier.

1.2. La mobilité comme norme et capital social : vers un droit à la (im-)mobilité ?

L'importance prise par la mobilité dans la société est traduite dans les expressions de « *société en mouvement* », « *société en réseau* », qui pose cependant en retour la question de la mobilité comme nouvelle norme et valeur sociale.

La mobilité, nouvelle norme et valeur sociale

L'importance prise par la mobilité dans nos sociétés se traduit en retour par le fait qu'elle soit socialement valorisée et soit instituée comme une « *nouvelle norme et valeur sociale* » (Orfeuil, Massot 2005). Cette nouvelle « *idéologie mobilitaire* » conduit à valoriser les mobilités et au contraire à dévaloriser l'immobilité : l'individu doit « *se mettre en mouvement et s'adapter de manière constante* », ce qui suppose qu'il soit en capacité de se détacher de « *toutes ses attaches* » (Montulet et Mincke 2010).

Les individus sont soumis à une obligation croissante d'autonomie (Ehrenberg 1995). Le nouveau paradigme de la flexibilité intègre également la capacité à être mobile dans l'espace géographique : « *la mobilité, la capacité à se déplacer de façon autonome, non seulement dans l'espace géographique mais aussi entre les personnes ou encore dans des espaces mentaux, entre des idées, est une qualité essentielle des grands, en sorte que les petits s'y trouvent caractérisés d'abord par leur fixité* » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 450). Dès lors, la mobilité est considérée comme une condition de l'intégration sociale (Kaufmann 2000, Urry 2000), et ce, d'autant plus que la mobilité sociale et professionnelle (verticale) serait conditionnée par la capacité à être mobile spatialement (horizontalement).

Considérant la mobilité comme acquise pour tous, les individus sont soumis à un nouvel « *impératif de mobilité* » ou encore une véritable « *injonction à la mobilité* » (Orfeuill et Massot 2005 ; Bacqué et Fol 2007). Cette norme sociale renvoie tout à la fois à une aptitude à la mobilité et à une capacité de mise en mouvement - qu'elle soit quotidienne, résidentielle ou plus largement sociale, à la possibilité effective de se déplacer et à l'accès à la voiture, condition de cette mobilité autonome.

Cette injonction à la mobilité est à l'origine de tensions (Orfeuill et Massot 2005), car tous les individus ne sont pas égaux dans la manière d'être mobiles, d'autant plus que la mobilité peut également être source de pénibilités (Montulet et Mincke 2010). La liberté permise par l'accroissement des mobilités quotidiennes se traduit à l'inverse pour une partie de la population par une « *injonction à choisir* », et par des mobilités contraintes ou subies (Ascher 2009 : 73).

Cette norme de mobilité conduit à stigmatiser l'immobilité et l'ancrage, qui conduiraient à assigner les ménages à résidence et participeraient d'une trappe à pauvreté. Un moindre accès à la mobilité est considéré comme un facteur d'exclusion sociale (Le Breton 2005) et les politiques publiques de lutte contre la pauvreté sont de plus en plus basées sur le postulat qu'il faut « *bouger pour s'en sortir* » (Fol 2009), ne prenant en compte ni les ressources que peut procurer le local, ni les coûts que la mobilité peut engendrer. Aussi, S. Fol rappelle-t-elle que cette valeur n'est pas partagée par tous : « *la mobilité, comme la proximité n'ont pas le même sens ni la même valeur selon les groupes* » (Fol 2009 : 63).

Cette incapacité de groupes sociaux à légitimer leur immobilité, ce qui relève de la « *perception de la mobilité dans les interactions sociales* », n'est qu'une des dimensions des « *pénibilités* » induites par les « *épreuves* » instaurées par cette « *idéologie mobilitaire* ». Ces pénibilités se traduisent également dans les comportements de mobilité (mobilité empêchée, inaccessible ou contrainte) ainsi que dans les coûts de la mobilité (Montulet et Mincke 2010).

De ce fait, la mobilité serait porteuse de nouvelles inégalités (Ascher 2009) ou un « *révélateur d'inégalités* » (Fol 2009 : 63), et est considérée par un certain nombre d'auteurs comme participant d'un capital de mobilité, qui redéfinirait les positions et inégalités sociales au sein de la société.

Cependant, le lien entre inégalités de mobilité et inégalités sociales est difficile à établir. On n'est pas forcément mobile quand on se déplace, et on peut être mobile sans se déplacer, ce qui rend la mobilité « *paradoxale* » (Kaufmann 2008), à la fois pour ceux qui observent les mobilités quotidiennes mais aussi pour ceux qui tentent de les réguler.

« Motilité », capital de mobilité et réduction des inégalités

Plus prudemment, S. Fol considère que la mobilité constituerait un nouveau facteur de différenciation entre les individus : il y a ceux « *pour qui elle est une nouvelle arme pour accéder à une meilleure position sociale et ceux qui pour la proximité reste la référence* » (Fol 2009 : 57). Les groupes dominants seraient en particulier caractérisés par une capacité de mobilité élevée, ou une capacité à « *maîtriser les métriques* » (Lussault et Lévy 2003).

Pour rendre compte de ce potentiel ou ce capital de mobilité, différent du capital social ou culturel théorisé par P. Bourdieu, et inégalement réparti, J. Urry a fondé la notion de « *capital en réseau* » (« *network capital* »). Partant de la théorie de Z. Bauman selon laquelle la mobilité et la liberté de mouvement seraient devenues le principal facteur de stratification au sein de notre société, la capacité de mobilités permet selon J. Urry d'« *engendrer et [d']entretenir des relations sociales avec des personnes qui ne sont pas, pour la plupart, physiquement proches, c'est-à-dire à former et alimenter des réseaux* » (Urry 2007).

Dans cette perspective, ce ne sont pas les déplacements qui sont significatifs mais davantage la capacité à entretenir des relations sociales par le biais de mobilités quotidiennes, virtuelles, etc. Si la mobilité participe de l'exclusion sociale, à l'inverse, penser qu'on peut les réduire en améliorant les accès pose cependant problème (Urry 2007), d'une part parce que les conditions d'accès ne sont pas figées et évoluent, et d'autre part, parce que la demande est souvent non exprimée, latente, se révélant à mesure qu'on lui en offre la possibilité (*ibid.*).

V. Kaufmann propose le concept de « *motilité* » (Kaufmann 2002) défini comme la « *manière dont chaque acteur s'approprie le champ des actions possibles dans le domaine de la mobilité et l'utilise pour mener à bien ses projets personnels* », permettant ainsi de distinguer la mobilité potentielle du déplacement effectif réalisé grâce à un moyen de transport. Ce concept peut être décomposé en trois facteurs, éclairant ainsi les liens étroits entre les notions d'accessibilité, de déplacement et de mobilité : « *le champ des possibles (défini par les politiques), les aptitudes à se mouvoir (la motilité, disposition personnelle à se déplacer), et les déplacements* » (Kaufmann 2008 : 58).

La motilité se réfère à « *des facteurs d'accessibilité (les conditions auxquelles il est possible d'utiliser une offre au sens large), à des compétences (que nécessite l'usage de cette offre) et à l'appropriation (l'utilisation effective de l'offre pour réaliser ses projets)* » (Kaufmann 2008 : 31), l'ensemble de ces composantes étant inégalement réparties entre les individus et

les territoires. Dans ce sens, les inégalités de mobilité renverraient assez largement à la *motilité*, c'est-à-dire aux conditions potentielles de mobilité dont les déplacements sont la traduction. Pour autant, ces travaux ont également montré qu'il n'y a pas de lien de causalité entre les déplacements et la mobilité sociale : on peut se déplacer beaucoup, mais ne pas être mobile socialement ; et inversement, on peut être mobile socialement sans se déplacer dans l'espace spatial (Kaufmann 2008).

En forgeant ce concept de capital de mobilité, la sociologie urbaine, constatant le caractère a-social des recherches menées, déplace la focale du chercheur en matière de mobilité : du mouvement dans l'espace-temps à l'acteur mobile et à ces logiques d'action et de combinaison des potentiels de mobilité. Les travaux de J. Urry et de V. Kaufmann ont contribué à dépasser les approches traditionnelles des inégalités sociales, par une refondation épistémologique de la sociologie autour des concepts de fixité et de mobilité (Urry 2005 ; Kaufmann 2002). Ce capital de mobilité ou « *motilité* » redéfinirait ainsi qui sont les inclus et les exclus et constituerait une catégorie sociologique signifiante qui structure davantage les rapports sociaux que les revenus ou les classes sociales, et permet de repenser les inégalités sociales.

Si la mobilité sociale est fortement associée à la mobilité spatiale, cette approche de la mobilité permet de faire émerger de nouvelles formes d'inégalités liées aux conditions de mobilité. Pour autant, ces apports théoriques montrent également toute la difficulté à répondre à ces nouvelles inégalités, étant donné le caractère systémique de la mobilité.

Droit à la mobilité, droit à l'immobilité

Face à cette élévation de la norme de mobilité et à l'importance prise par les inégalités de mobilité dans la compréhension de la stratification au sein de la société et des inégalités, nombreux sont ceux qui en appellent à la reconnaissance d'un droit à la mobilité (Ascher 2005, Le Breton 2005, Rosales-Montano et Mignot 2006). La mobilité conditionne en effet l'accès aux autres droits (au travail, au logement, à l'éducation, aux loisirs et à la santé). Le droit à la mobilité constitue une « *sorte de droit générique qui commande tous les autres (...), appelé « droit des droits » par un maire* » (Orfeuill 2011 : 49) et « *devient aujourd'hui une forme centrale de la question sociale dans les sociétés hypermodernes* » (Ascher 2008 : 313).

Ce droit à la mobilité ne relèverait pas d'un droit-liberté qui affirme des possibilités physiques et intellectuelles, comme le droit à se déplacer déjà acquis, mais d'un droit-créance qui impose que les pouvoirs publics déploient des moyens afin de garantir sa mise en œuvre, à

l'instar du droit au transport (Ascher 2005). De ce fait, ceux qui plaident pour la reconnaissance d'un droit à la mobilité réclament une extension du droit au transport, limité à l'accès aux transports collectifs, et de nouvelles modalités d'action.

La mise en place de ce droit est en effet complexe et coûteuse (Ascher 2009), en particulier dans les espaces urbains de plus en plus étendus et diffus, et donc peu denses, où les transports collectifs sont les moins performants. Le droit à la mobilité passe par une individualisation des réponses, par le développement d'aides à la mobilité pour les personnes en difficulté (Orfeuil 2005, 2010 ; Le Breton 2005) ou plus largement pour tous ceux qui n'ont pas accès à la voiture et en particulier « *les pauvres, les handicapés, les enfants, les personnes âgées, les personnes qui ne savent pas conduire* » (Ascher 2009 : 160).

Ces aides à la mobilité nécessitent le développement de nouveaux services souples et adaptés aux besoins de mobilité, ce qui suppose un « *service de transport urbain diversifié et adapté* », avec du transport à la demande, de l'intermodalité ou des aides au permis de conduire pour les personnes en difficultés (*ibid.*). D'un point de vue opérationnel, J-P. Orfeuil préconise également une « *prospectivité de la norme de mobilité* » qui permettrait ainsi de mesurer les difficultés de mobilité de façon relative par rapport à la norme de mobilité, à l'instar du seuil de pauvreté qui mesure les difficultés économiques et qui est défini par rapport à un niveau de vie médian (Orfeuil 2011 b : 53). Ce seuil de mobilité pourrait d'une part contribuer à rendre visible les difficultés de mobilité, et d'autre part conditionner l'éligibilité des personnes à ce qui relèverait d'une prestation individuelle d'aide à la mobilité.

Pour d'autres, cette nouvelle idéologie dominante qui fait de la mobilité une valeur sociale fait également émerger un autre droit : un « *droit à l'immobilité* » (Ascher 2008, 2009 ; Fol 2009). Penser le droit à la mobilité suppose de penser par ailleurs un droit à la sédentarité qui pose une question de démocratie (Ascher 2009 : 162), pour laquelle cependant peu de réponses ont encore été dessinées.

2. Les inégalités d'accès à la mobilité

Les inégalités de mobilité ont été éclairées de différentes manières par les travaux scientifiques, qui à partir de la fin des années 1990 notamment, ont porté un intérêt renouvelé aux enjeux sociaux d'accès à la mobilité. Il existe des différenciations socio-spatiales, liées

aux caractéristiques socio-économiques des individus mais aussi aux caractéristiques spatiales (localisation de l'habitat, de l'emploi, des activités, des réseaux de transports), qui produisent de la diversité et des inégalités tant dans les conditions d'accès à la mobilité (Orfeuill et Polacchini 1998, Orfeuill 2000, 2004, Wenglenski 2003, Caubel 2006) que dans les pratiques effectives de déplacement. Les inégalités d'accès à la mobilité peuvent être liées à des inégalités de revenus - en particulier pour l'accès à la voiture (Claisse *et al.* 2003), à des inégalités d'accès au volant – davantage explicatives des disparités de déplacement que les revenus (Paulo 2006), à des inégalités d'accès au logement (Gallez *et al.* 1997 ; Orfeuill et Polacchini 1998), aux territoires de l'emploi (Wenglenski 2003) ou aux aménités urbaines (Caubel 2006).

Malgré l'accroissement des mobilités quotidiennes, des disparités persistent en matière de mobilité quotidienne, que ce soit du point de vue de l'accès à la voiture (Orfeuill 2004), de son usage (Chevallier 2002) et de son coût (Orfeuill 2004), ou encore des pratiques de mobilité (Orfeuill et Massot 2005). De nombreuses enquêtes ont également montré que les ménages les plus modestes recourent davantage à la marche à pied et aux transports collectifs, parcourent des distances moins longues et des territoires moins vastes, ce qui réduit leur potentiel d'accessibilité à la ville et aux ressources urbaines (Ascher 2009).

Ces disparités s'expliquent par des inégalités de *motilité* (Kaufmann 2001) ou de mobilité potentielle, qui renvoient à des facteurs exogènes, économiques ou liés aux attributs des territoires (à l'organisation territoriale et à l'offre de transport), mais aussi à des facteurs endogènes, liés à l'individu, son aptitude à la mobilité mais aussi à ses projets (*ibid.*). Autrement dit, se déplacer suppose un certain nombre d'accès (qui renvoient aux inégalités territoriales), mais aussi un certain nombre de compétences (qui renvoient aux inégalités sociales), en vue de réaliser un programme d'activité dans l'espace spatio-temporel (qui renvoie aux projets individuels et qui rend possible une mobilité sociale).

Si ces disparités participent de la différenciation socio-spatiale des individus, elles ne constituent cependant pas nécessairement des inégalités face à la mobilité : se déplacer peut également constituer une stratégie pour des ménages fortement dotés de ressources, ce qui contribue à rendre paradoxale la mobilité (Kaufmann 2008). En effet, les différences d'accès à la mobilité et aux conditions de mobilité peuvent être contraignantes pour l'univers de choix des individus, mais ne renvoient pas nécessairement à des inégalités sociales. Un des enjeux pour la recherche scientifique comme pour l'action publique en matière de mobilité est de

comprendre le lien entre mobilité et exclusion sociale (Church *et al.* 2000), ou plus largement entre mobilité quotidienne et mobilité sociale (Urry 2007, Ohnmach *et al.* 2009).

2.1. Inégalités d'accès à la ville et aux territoires : des indicateurs de plus en plus complexes

Des travaux issus de la socio-économie des transports et de la géographie économique se sont attachés à étudier l'inégale distribution des ressources et de l'accès à ces ressources dans les espaces urbains métropolitains, contribuant à éclairer la question des inégalités par *les inégalités d'accessibilité aux ressources urbaines* liées à l'emploi, aux loisirs, aux commerces et aux équipements. Ces études basées sur les enquêtes ménages déplacements locales et enquêtes transport nationales ont permis d'élaborer différents indicateurs éclairant les disparités et inégalités de mobilité.

Si les inégalités de revenus contribuent à expliquer les inégalités d'accès à la voiture (Claisse *et al.* 2003), C. Paulo a montré que ce sont les inégalités d'accès au volant qui sont davantage explicatives des disparités de déplacement (Paulo 2006). Les inégalités d'accès au logement constituent également un élément explicatif des disparités de mobilité. La division sociale de l'espace urbain et les inégalités d'accès au marché foncier et immobilier participent de l'augmentation des dépenses des ménages liées à la mobilité mais aussi de l'augmentation de leur taux d'effort. Les dépenses liées aux déplacements oscillent en moyenne entre 6 et 7% des revenus des habitants des villes-centres contre 20 à 30% des revenus des périurbains, ce qui, avec les dépenses de logement, peut représenter plus de 50% des revenus des ménages des zones périurbaines peu desservies (Orfeuil et Polacchini 1998).

Le marché du logement qui agit comme repoussoir des ménages modestes vers le périurbain, les choix de localisation étant davantage subis que choisis (Kaufmann et Jemelin 2003), contribue à faire de la mobilité quotidienne une variable d'ajustement pour des ménages, leur permettant d'avoir accès à un logement suffisamment grand (Orfeuil et Polacchini 1998). Les dynamiques territoriales d'étalement urbain sont donc à l'origine de disparités de mobilité et d'un renforcement des disparités socio-économiques entre les ménages, avec une part importante des dépenses liées à la mobilité pour les ménages modestes.

La répartition des ressources et aménités urbaines dans l'espace urbain contribue également à faire peser davantage sur les ménages modestes le poids de la mobilité quotidienne, comme le

montrent les inégalités d'accès aux territoires de l'emploi (Wenglenski 2003) ou aux aménités urbaines (Caubel 2006). D'une part, le potentiel d'emplois accessibles en un temps donné est nettement plus important pour les cadres que pour les ouvriers en Ile-de-France, du fait de la géographie des emplois et des résidences de ces deux catégories professionnelles : les ouvriers doivent parcourir en moyenne 28 kilomètres pour aller travailler contre 18 pour les cadres, et si un cadre a en moyenne accès à 65% des emplois cadres en une heure à Paris, les ouvriers ont seulement accès à 43% des emplois ouvriers dans le même temps, soit moitié moins (Wenglenski 2010). Pour résumer, les ménages les moins favorisés, qui sont les moins dotés en termes de revenus et de moyens de transport, le sont aussi moins en termes d'accès aux aménités urbaines.

A partir d'un indicateur d'accessibilité à un panier de biens des quartiers « *très défavorisés* » et « *très aisés* » de l'agglomération lyonnaise en 1999, D. Caubel (2006) montre qu'il n'y a pas de disparités d'accès au panier de biens pour les automobilistes des quartiers pauvres et des quartiers riches, la voiture particulière ayant un pouvoir égalisateur des conditions d'accès aux ressources urbaines d'un point de vue temporel. En revanche, les disparités d'accès au panier de biens en transports collectifs sont significatives entre les quartiers riches et pauvres, les temps d'accès variant d'un rapport de 1 à 4. Ces inégalités sont dues à la qualité de la desserte en transports collectifs mais aussi à la répartition spatiale des activités du panier de biens : les changements de localisation et des dynamiques urbaines entre 1990 et 1999 ont creusé les écarts des conditions d'accès entre quartiers riches et pauvres (Caubel 2006). Il y aurait donc un « *effet-localisation* » dans le fait d'habiter des zones plus aisées qui se distinguent par de meilleures possibilités d'accès aux ressources de la ville.

Ces indicateurs d'accessibilité aux territoires de l'emploi ou aux aménités urbaines montrent que les conditions d'accessibilité du territoire ne sont pas les mêmes pour tous, et se font au détriment des ouvriers pour l'emploi et au détriment des ménages à faibles ressources. Ces travaux contribuent à établir les fondements d'un « *spatial mismatch* à la française », théorie qui structure fortement le débat sur les inégalités de mobilité outre-Atlantique (Fol 2009 : 74). L'espace urbain, façonné par les groupes sociaux dominants, est moins accessible pour ceux qui sont dominés, en particulier les plus modestes. Les disparités de mobilité ne sont pas seulement liées aux moyens de transports, mais aussi à la localisation des activités qui participe au champ des possibles des personnes.

2.2. Des inégalités d'aptitude à la mobilité, différemment surmontées

D'autres enquêtes, mobilisant des approches plus centrées sur l'individu à partir de méthodologies qualitatives (entretiens compréhensifs ou récits de trajectoires), montrent que les inégalités d'accès à la mobilité sont également liées à des inégalités d'aptitude ou de compétences à la mobilité.

Face à la double fragmentation des territoires et du travail, certains pourvus de moyens modestes sont conduits à être assignés à des territoires de vie limités et étroits, parce qu'ils connaissent des difficultés de mobilité, liées à un moindre accès aux moyens de déplacements et à une moindre aptitude à la mobilité (Le Breton 2005). Dès lors, ces « *insulaires* » sont restreints en termes de potentialités d'accès à l'emploi et aux ressources urbaines. Outre l'accès à des moyens de transport, se déplacer suppose à la fois d'être en bonne santé physique et de s'adapter aux « *normes techniques et sociales des réseaux* » (*ibid.*). Par ailleurs, des capacités cognitives sont nécessaires, tant du point de vue de la maîtrise linguistique que de la capacité à se repérer dans l'espace (*ibid.*). Les représentations territoriales jouent également un grand rôle, contribuant à faire des territoires environnants, qui échappent à la marche à pied, des territoires inconnus, parfois évités, parfois vécus comme obligatoires, voire pénibles lorsqu'ils sont imposés, ou encore associés au deuil de parcours de vie heurtés (*ibid.*). Pour ces « *insulaires* », qui se limitent progressivement aux territoires et ressources urbaines de proximité, s'arracher de leur territoire de résidence pour réaliser des projets devient difficile (*ibid.*).

Le travail de thèse d'Y. Jouffe a cependant contribué à montrer que ce n'était pas tant les capacités de mobilité ou l'accès à des moyens de déplacement qui déterminent les pratiques de mobilité des individus dits « *précaires mobiles* ». Les travailleurs précaires, mêmes illettrés, font en effet la preuve de leur capacité à déployer des « *solutions de déplacement* » lors de leurs déplacements changeants pour des missions de travail intérimaires. C'est davantage le projet de l'individu, à court terme et à l'échelle de son projet de vie, qui différencie les plus mobiles des moins mobiles. Le projet est rendu possible par la mobilisation des ressources matérielles, et en particulier le fait d'avoir un logement autonome et décent (Jouffe 2007, 2010) : la mobilité ne serait ainsi pas tant permise par le fait d'avoir les moyens de bouger que d'avoir les moyens d'être ancré. Aussi, émergerait un nouveau type de capital, qui inclurait notamment des compétences de gestion de la flexibilité, desquelles

participent la capacité à se projeter (disparités subjectives) mais aussi des ressources matérielles comme le logement, ou encore une voiture, qui facilitent les mobilités (inégalités objectives) (Jouffe 2010).

Pour appréhender les inégalités et disparités d'accès à la mobilité et la manière dont elles contribuent aux inégalités sociales, il convient de s'intéresser aux individus et aux trajectoires individuelles.

2.3. La mobilité qui fragilise : la vulnérabilité face à la mobilité

Les ménages peuvent déployer différentes tactiques ou stratégies pour réduire leur dépendance automobile. Celles-ci sont mises en lumière dans plusieurs enquêtes quantitatives et qualitatives : en jouant sur la mobilité par le recours aux transports collectifs, l'accompagnement en voiture par des proches, voire en changeant de localisation par une mobilité résidentielle ; ou en jouant sur le programme d'activités et l'organisation du quotidien afin de rationaliser les déplacements, voire en les rationnant, limitant ainsi les activités réalisées.

Recourir à la solidarité des proches pour se faire accompagner en voiture, pour faire ses courses, avoir accès à la santé ou encore aller au travail constitue une tactique déployée, voire la seule solution, pour ceux qui ne sont pas motorisés (Coutard *et al.* 20002 ; Morel-Brochet et Motte-Baumvol 2010). Si les résultats de l'Enquête globale transports révèlent que cette pratique est fréquente pour les ménages non-motorisés de grande couronne francilienne, l'accompagnement est cependant vécu comme « *inconfortable et devant être modéré* » et ne peut constituer une solution pérenne (Morel-Brochet et Motte-Baumvol 2010 : 103).

L'ancrage dans l'espace local peut constituer une alternative à la mobilité généralisée et une ressource pour l'accès aux aménités urbaines, comme le montre S. Fol qui relativise ainsi le « *tournant de la mobilité* » (Sheller et Urry 2006). Les pratiques de mobilité des pauvres dans le territoire francilien, et notamment dans un quartier de grands ensembles (quartier Allende à Saint-Denis), montrent que les territoires de mobilité de ces ménages relèvent d'un modèle de « *dépendance locale* », dans lequel les ressources du quartier, ou plus généralement de l'espace local, « *attachent les ménages pauvres à un territoire défini par la pauvreté* » (Fol 2009). Le modèle de « *dépendance locale* », alternative à la dépendance automobile, ne relève pas tant d'une « *assignation aux territoires du proche* » (Le Breton 2005) que de « *stratégies* » de mobilisation de leurs ressources, l'ancrage local étant aussi une manière de se

constituer des ressources, quoique ce modèle alternatif soit fragile (Coutard *et al.* 2006). On ne serait ainsi pas forcément « *malheureux quand on se déplace moins* »⁶³.

Une autre stratégie pour des ménages périurbains qui ne disposent que d'une seule voiture est d'avoir une « *gestion tactique* » de la voiture à disposition au sein même du ménage dans l'organisation du quotidien (Rougé 2007). Certains, à faibles revenus, restreignent leurs pratiques de mobilité, ou privilégient la proximité, en particulier pour les achats et les loisirs afin de limiter les coûts de la mobilité (Coutard *et al.* 2006 ; Rougé 2007 ; Morel-Brochet et Motte-Baumvol 2010). Cependant, au sein des ménages périurbains, ce sont essentiellement les femmes et les enfants qui pâtissent de cette stratégie, risquant la mise à l'écart voire le repli sur le domicile, comme L. Rougé a pu le montrer pour certains ménages du périurbain lointain toulousain (Rougé 2007). Pour B. Motte, le retournement du rôle de la voiture dans les espaces périurbains serait également à aller chercher du côté de ménages modestes qui disposent d'une voiture mais sans pouvoir l'utiliser pleinement faute de ressources suffisantes. Contraints dans leurs pratiques de mobilité, ils rencontrent des difficultés similaires aux ménages non-motorisés, et recourent aux mêmes alternatives « *locales* », notamment pour les déplacements domicile-travail, par le recours aux proches ou le recours aux transports collectifs (Motte 2007).

Si l'assignation à résidence peut être réelle dans le périurbain pour des ménages qui ne sont plus en mesure de supporter les coûts de la mobilité quotidienne, elle n'est cependant pas une fatalité : certains ménages déménageraient afin d'améliorer leur accessibilité (Motte 2007). En s'appuyant sur l'enquête globale transport, B. Motte montre que seuls 3% de l'ensemble des ménages non-motorisés résident dans des territoires franciliens qui ne disposent d'aucun service de proximité de base, soit 10% du territoire. En effet, la dépendance à l'automobile agit comme un répulsif dans les territoires franciliens pour les ménages non-motorisés, qui auraient tendance à « *fuir* », en s'installant dans des espaces mieux dotés en ressources urbaines (*ibid.*).

Les individus sont en partie en capacité d'améliorer leur potentiel de mobilité pour accéder aux ressources urbaines et améliorer leurs conditions de vie, recourant à différentes formes de « *tactiques* », d'« *arrangements* », par la « *débrouille* » ou le « *système D* ». Ces arrangements peuvent cependant être à l'origine de tensions très fortes dans les choix de vie des individus, et conduire à l'épuisement (Jouffe 2007), voire être à l'origine de ruptures, dans le parcours résidentiel notamment (Motte 2007), pour continuer à assurer un accès à la

⁶³ A. Bégag avait posé la question « est-on malheureux quand on se déplace moins ? » en 1992 (Bégag 1992).

mobilité, aux ressources urbaines et à un niveau de bien-être. Aussi fragiles que ces arrangements puissent être, ils peuvent permettre d'échapper à un processus d'exclusion sociale – peut-être temporairement, que ce soit dans les quartiers de grands ensembles ou dans les territoires périurbains, et contribuer à la réalisation des projets individuels.

La mobilité quotidienne, fortement contrainte par les programmes d'activités des individus, souvent obligatoires, liés à des lieux et des temps qu'il s'agit d'articuler, et ce, bien souvent, de manière coordonnée avec l'ensemble de ceux qui entourent l'individu (Chardonnel *et al.* 2008), peut s'avérer complexe, de plus en plus tendue, voire à « *flux tendus* » (Wenglenski 2010). Les divers arrangements pratiqués par les personnes peuvent constituer une alternative ou un palliatif à la mobilité individuelle motorisée, mais n'en demeurent pas moins fragiles (Coutard *et al.* 2002), voire source d'épuisement (Jouffe 2007).

Dans quelle mesure l'organisation du quotidien est-elle de plus en plus fragilisée par les contraintes liées à la mobilité ? Les indicateurs proposés, quoique de plus en plus complexes, ne permettent pas encore d'en rendre compte. S. Chardonnel, K. Tabaka et L. Charleux tentent cependant de construire un indicateur qui rende compte de cette vulnérabilité face à la mobilité, défini comme « *constitutive d'un risque de rupture sociale en cas d'aléa affectant un des éléments du système de mobilité* » (Chardonnel *et al.*, en cours). Pour autant, cette définition de la vulnérabilité empruntée à la géographie, ne rend pas compte de la dimension subjective de la vulnérabilité et des capacités différenciées des individus à « *faire face* ». On peut faire l'hypothèse que la vulnérabilité face à la mobilité participerait de la « *vulnérabilité sociale* », définie comme « *porteuse d'une dimension processuelle de mise à l'épreuve de l'autonomie et d'une dimension ouverte et réversible de l'autonomie des individus, qui fait qu'au fond toute personne est vulnérable, mais que tous les hommes, les territoires n'ont pas les mêmes capacités de faire face* » (Cantelli 2009).

Il y a bien une double aporie autour de cette vulnérabilité face à la mobilité et plus largement du lien entre inégalités de mobilité et inégalités sociales. Du point de vue de la mesure : comment les mesurer ? Et du point de vue de l'action publique, où placer le curseur de la régulation ?

En conclusion, ces travaux ont contribué à mettre l'accent sur la dimension tout à la fois individuelle et systémique des mobilités quotidiennes, en lien avec les territoires urbains, mais aussi les modes de vie. L'accès à la mobilité dépend d'une équation intégrant des variables

territoriales, sociales, individuelles et surtout propres à chaque individu. Les inégalités de mobilité ne peuvent donc qu'être saisies à l'échelle de l'individu et de sa trajectoire individuelle, qui donne sens à toutes nos mobilités. D'où l'intérêt d'une approche centrée sur l'individu (Chardonnel *et al.* 2008), qui permet d'appréhender les différentes dimensions de la mobilité, comme le propose la notion de « *motilité* » (Kaufmann 2008).

Par ailleurs, s'il apparaît assez nettement dans l'ensemble des travaux que les inégalités de mobilité sont liées aux inégalités sociales (Ohnmach *et al.* 2009) et que la vulnérabilité face à la mobilité se pose avec acuité, ce qui constitue une réelle avancée selon J. Urry (Urry 2007). La question des inégalités de mobilité est délicate à traiter : on n'est pas forcément mobile quand on se déplace, et on peut être mobile sans se déplacer (Kaufmann 2008), et améliorer les accès ne réduit pas nécessairement les questions sociales (Urry 2007).

La mobilité apparaît « *paradoxale* » (Kaufmann 2008), à moins de l'aborder à travers le projet des individus sur une échelle de vie car, *in fine*, c'est bien cette échelle de vie qui donne du sens à toutes nos mobilités. Notre travail ne contribuera cependant pas à démêler l'écheveau des liens étroits qui unissent les inégalités de mobilité aux inégalités sociales, travail qu'il convient de poursuivre (Ohnmach *et al.* 2009), mais propose de s'interroger sur l'action publique qui vise à les réduire.

L'action collective urbaine qui est au cœur de cette thèse, est donc confrontée à un problème complexe, tant pour réduire les inégalités de mobilité et favoriser l'accès à la mobilité, que diminuer la place de la voiture et promouvoir une mobilité durable. Dès lors, elle doit passer par des mesures transversales et différenciées selon les territoires et les individus (Motte 2007, Caubel 2006, Fol 2009, Kaufmann 2008, Tabaka 2009).

3. La question récurrente des échecs des politiques de transport

Certains travaux ont soulevé de nombreux freins au renouvellement des politiques de transport et de déplacement, que ce soit pour répondre aux objectifs d'accès à la mobilité ou de réduction de la place de la voiture. L'évaluation des politiques de transport montre que les mesures qui visent à répondre à ces enjeux, ratent leur cible :

- Une partie des travaux montre que les problématiques sociales sont assez peu présentes dans les politiques en charge des transports qui visent à réduire la place de la voiture. Les mesures de solidarité mises en œuvre par les acteurs du transport seraient inefficaces, car elles n'intégreraient pas toutes les dimensions de la mobilité ;
- D'autres travaux montrent que les politiques de transport sont confrontées à un paradoxe en matière de réduction des mobilités individuelles motorisées : malgré la volonté politique affichée et les investissements réalisés dans l'offre de transports publics pour favoriser leur usage et entraîner un report modal, les politiques de transport ne rencontrent pas toutes le même succès (Kaufmann 2000). Certaines se heurtent à l'ancrage de la voiture dans les modes de vie (Kaufmann 2008), contribuant à renforcer les inégalités socio-spatiales (Jemelin *et al.* 2007).

Nous proposons de relire ces travaux, pour comprendre les échecs récurrents des politiques de transport.

3.1. La question sociale, un impensé des politiques de transport ?

La question des transports étant « *intrinsèquement transversale* », les politiques de transport poursuivent différents objectifs : aménagement du territoire, promotion économique, politique sociale ou encore protection de l'environnement (Kaufmann et Barbey 2005), ce qui pose la question de leur conciliation. Si les référentiels de l'action publique des années 1970-1980 étaient marqués par la volonté de réduire la circulation et de favoriser le droit au transport (Offner 2006), l'émergence du nouveau référentiel de développement urbain durable dans les années 1990-2000 confronte les politiques à des contradictions fortes en matière de gestion des mobilités quotidiennes (Kaufmann 2004, Chardonnel et Paulhiac 2006, Vincent 2006). Face à cette double injonction contradictoire, d'aucuns constatent un impensé socio-spatial des politiques de transport.

Des référentiels d'action qui intègrent peu les enjeux socio-spatiaux

Malgré le renforcement des différences d' « *aptitude à la mobilité* » (Orfeuil 2002), les enjeux sociaux seraient peu présents « *aussi bien sur l'agenda des politiques que dans le débat public* » (Orfeuil 2004a : 16). En effet, les justifications des politiques de transport sont aujourd'hui beaucoup moins d'ordre social qu'environnemental tant en France (Ascher 2006) qu'à l'étranger (Hine et Mitchell 2003, Kaufmann 2008).

Plus prudemment, B. Faivre d'Arcier montre que la place des enjeux sociaux dans les politiques de transport évolue, mais de façon variable selon la taille des agglomérations. Les réseaux de transport public urbain ont plusieurs missions : un « *rôle social* », de « *fluidification de la circulation* », d'« *aménagement urbain* », mais aussi d'« *amélioration de l'environnement* » (Faivre d'Arcier 2010). Or, dans les années 1990, les enjeux environnementaux sont devenus centraux : le rôle social du réseau reste encore prépondérant dans les petites et moyennes villes où les captifs représentent une part importante de la clientèle, mais dans les grandes agglomérations, si ce rôle est toujours présent dans les discours, il ne domine plus les stratégies mises en œuvre (*ibid.*).

Pour F. Paulhiac, c'est la formulation d'objectifs de réduction de la mobilité individuelle motorisée dans les plans de déplacements urbains qui est porteuse d'un certain nombre d'« *impensés sociaux* », n'interrogeant pas les conditions de mise en cohérence des enjeux économiques, sociaux et environnementaux (Paulhiac 2008). En effet, les politiques de transport n'énoncent pas quels sont les territoires et les publics cibles visés par la réduction de la place de la voiture. Pour J-M. Offner aussi, le renouvellement de la planification en matière de déplacement n'a pas permis de faire émerger des enjeux nouveaux, et en particulier les enjeux sociaux liés à l'évolution des mobilités et aux dynamiques urbaines (Offner 2006).

H. Reigner, F. Hernandez et T. Bregnac (2009) qui ont analysé les politiques de mobilité sous l'angle des référentiels d'action, montrent que les stratégies de réduction de la place de la voiture mises en œuvre dans les politiques de transport sont au service d'une « *safe city, sûre, propre, durable, compacte* », qui conduit au renforcement des inégalités sociales (Reigner *et al.* 2009 : 44). Ces stratégies répondent en fait « *aux désordres urbains* », en « *offrant un environnement attractif pour les classes moyennes et supérieures* », restreignent dans le même temps l'accès à la ville centre, « *patrimoniale* » et oublient les territoires de première couronne et périurbains (*ibid.* : 68-71). Ces auteurs rejoignent ainsi les travaux qui critiquent la manière dont le développement durable et la prise en compte de l'environnement se sont

imposés dans les politiques urbaines, comme nouvelle *doxa*, quitte à laisser de côté les enjeux sociaux (Jouve et Lefèvre 2004, Pinson 2009).

La périphérie oubliée ?

Le désintérêt des politiques de transports et de déplacements pour la périphérie a cependant été souligné par de nombreux chercheurs et observateurs (Ascher 1998, 2003, Kaufmann 2002, FNAUT 2000), car celui-ci contribue au déficit de la pensée urbanistique sur le périurbain ou « *tiers-espace* » (Vanier 2008).

Ainsi, à l'échelle des agglomérations, on assiste à un « *compromis schizophrénique* » des politiques de déplacement (Offner 2006) ou une « *conciliation spatiale* » (Kaufmann 2003, 2005) qui se traduit par une politique des transports sans voiture, active dans les centres-villes, et passive en périphérie, où la voiture individuelle a libre champ : ces politiques réduisent la circulation dans les centres, et maintiennent une circulation fluide autour des agglomérations, par la construction de pénétrantes et de rocade (Kaufmann 2003, 2005 ; Offner 2006).

Pourtant, le devoir d'innovation des politiques de déplacement se situe moins dans les villes-centres que dans les périphéries, fortement dépendantes à la voiture. Or, il convient de s'intéresser aux déplacements des habitants de la métropole et pas seulement aux riverains des centres-villes (Ascher 1998) : les déplacements inter-banlieues sont ceux qui ont le plus augmenté durant les dernières années et qui vont continuer à augmenter (Ascher 1998, Orfeuill 2000). A l'inverse, les politiques de réduction de la place de la voiture ciblent les automobilistes dans les centres-villes, où l'offre de transports collectifs constitue une alternative crédible à la voiture individuelle. Le périurbain et plus largement les périphéries, mais aussi les captifs, seraient ainsi ignorés des nouvelles politiques de déplacements.

Des dispositifs sociaux qui ratent leur cible

Si des dispositifs sociaux existent dans les politiques de transport, en vue de favoriser l'accès aux transports collectifs pour les personnes en difficulté, leur évaluation montre qu'ils ratent leur cible, parce que les enjeux d'accessibilité (Caubel 2006) et d'aptitude à la mobilité (Le Breton 2005) sont absents.

Les politiques de tarification sociale mises en place par les acteurs du transport ont évolué durant les années 1990. Elles ont été développées par de nombreux réseaux, mais sont devenues moins généreuses (passant de la gratuité à de très fortes réductions) et plus ciblées (du fait de la multiplication des besoins) (Mignot et Rosales-Montano 1994, Mignot *et al.* 2001). Dans les années 1990, les politiques tarifaires des AOT, développées pour les « *captifs* », ont en effet progressivement été réorientées, au bénéfice de nouvelles catégories : chômeurs, RMistes puis plus largement aux précaires, de manière variable selon les politiques locales. Il existe cependant de grandes disparités d'un réseau à l'autre du point de vue du niveau de tarification, du public-cible et des conditions d'accès (*ibid.*). Les revendications associatives ont contribué durant les années 1990 puis 2000, à cette évolution des dispositifs tarifaires sociaux des politiques locales de transports urbains (Mignot *et al.* 2001).

Ces politiques n'atteignent cependant pas leur cible : comme l'explique E. Le Breton qui s'est intéressé à la mobilité quotidienne de ceux qu'il qualifie d'« *insulaires* », les « *populations échappent aux mailles des dispositifs* », citant plusieurs enquêtes à l'appui⁶⁴. La moitié voire deux tiers des bénéficiaires potentiels des tarifs sociaux n'en bénéficient pas, notamment du fait de leur « *complexité décourageante* » (Le Breton 2005 : 133). Le phénomène de « *non-recours* »⁶⁵ aux droits (Warin 2006) concernerait ainsi également les tarifs sociaux des politiques de transport (Féré 2011).

Cependant, depuis le début des années 2000, les AOT sont soumises à de nouvelles injonctions légales, avec la loi SRU. Si l'article 123 de la loi SRU qui impose une tarification sociale selon un critère de ressources est peu appliqué par les AOT, son impact n'a pas encore été évalué. L'objectif était d'imposer un droit à la tarification sociale, selon un critère de ressources, afin de faciliter l'accès à ces dispositifs. Dans quelle mesure ces évolutions ont-elles contribué à améliorer la prise en compte des besoins des personnes et à améliorer l'effectivité du droit à la tarification sociale ?

Par ailleurs, les politiques de transport qui prêtent attention aux transports à travers le développement des réseaux ou de tarifs sociaux, ne prennent pas en compte les autres dimensions de la mobilité et en particulier la question des aptitudes à la mobilité différenciées

⁶⁴ Dans l'agglomération lyonnaise, seul un tiers des 36 000 bénéficiaires potentiels profite des tarifs sociaux, le ratio est de 40% à Nancy, 50% à Nantes (Mignot et Rosales-Montano 2001) ; dans le département de l'Hérault qui a décidé la gratuité pour les RMistes, seul un quart des bénéficiaires potentiels en ont fait la demande et un dixième l'ont réellement utilisé (Briole *et al.* 2002).

⁶⁵ La notion de non-recours, théorisée en France par Philippe Warin (2006), « *renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* » (Warin 2010b : 3). Elle comprend trois principales formes : non connaissance, non demande et non réception (Warin 2010b).

des publics : « *les problèmes de santé, la mauvaise maîtrise de la langue, l'incapacité à décrypter les plans et les horaires des bus et des métros, l'incapacité à relier mentalement et pratiquement le réseau de transport aux lieux desservis dans la ville, les difficultés à organiser sa journée* » ne sont notamment pas pris en compte (Le Breton 2005). Pour E. Le Breton, les politiques de transport répondent assez mal aux besoins des « *insulaires* », malgré le développement de dessertes spécifiques des quartiers prioritaires et de dispositifs de tarification sociale. Faute de poser la question des compétences et du projet des personnes, elles ne parviennent pas à atteindre leur cible et mettent en place des dispositifs qui ne touchent pas les personnes les plus précaires (*ibid.*).

Les projets de transports collectifs en site propre se multiplient dans les espaces centraux, et desservent bien souvent les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces évolutions ne sont cependant pas évaluées ou leur évaluation peu diffusée (Fol 2009). Pourtant, les travaux de D. Caubel ont permis de montrer que les politiques de développement des transports collectifs ne permettent pas de réduire les inégalités d'accessibilité aux aménités urbaines entre les quartiers favorisés et défavorisés, mais au mieux de stabiliser les écarts. Le développement de l'offre de transport collectif permet dans le meilleur des cas de gagner quelques « *poignées de minutes* », du fait de l'évolution de la localisation des activités qui tendent à se détourner des quartiers les plus modestes (Caubel 2006). D. Caubel montre ainsi que l'automobilisation des personnes modestes serait du point de vue de l'efficacité économique une mesure bien plus efficace, étant donné le pouvoir égalisateur de la voiture en matière d'accessibilité urbaine, quoique inacceptable d'un point de vue environnemental (Caubel 2006). Le développement des transports collectifs ne peut constituer une réponse suffisante à la régulation des enjeux sociaux en matière de mobilité, en particulier dans les quartiers de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville, où le développement de tramway et de bus à haut niveau de service constitue une des principales mesures dans le domaine des transports et de la mobilité à destination de ces quartiers.

Ces travaux esquissent ainsi les termes d'un débat scientifique sur les limites d'une réponse collective face à l'individualisation croissante des besoins des individus et en particulier des individus « *captifs* » ou en difficulté. Ce débat s'inscrit dans un contexte où les autorités organisatrices des transports sont confrontées à un déficit croissant (Faivre d'Arcier 2009)⁶⁶.

⁶⁶ La relance de l'offre de transports collectifs pose également la question cruciale du modèle de financement des transports publics, du fait de l'augmentation croissante des déficits des AOT. La question, déjà à l'ordre du jour dans les années 1980 (Lefèvre et Offner 1990) se pose aujourd'hui avec une plus grande acuité (Faivre d'Arcier

De nombreux auteurs ont déjà contribué à établir les limites des services publics de transports collectifs, appelant à des mesures plus souples, plus adaptées, individualisées (Ascher 1998, Orfeuil 2004, 2008, Le Breton 2005). Face à l'individualisation des modes de vie des individus et des pratiques de mobilité dans des territoires de plus en plus étendus où les fonctions urbaines sont de plus en plus diffuses, F. Ascher constate que les réseaux de transports collectifs peinent à répondre à une demande de plus en plus individualisée et dans des territoires peu denses où l'organisation sur la base du réseau – qui nécessite une masse critique de flux pour pouvoir être développée et rentable – perd de son efficacité. Dès lors, les transports collectifs sont inadaptés à une partie des besoins (Ascher 2002).

J-P. Orfeuil préconise également le développement de « *services plus souples, adaptées à de nouveaux besoins (...) ou de services souples ciblés sur des publics en difficultés* », ce que font par exemple les « *associations d'insertion en offrant des services d'aide à la mobilité* » (Orfeuil 2004 b : 46). Ainsi, pour répondre aux inégalités d'accès à la mobilité, d'aucuns prônent-ils le développement de mesures individualisées et ciblées, qui répondraient à la « *nouvelle question sociale* » en matière de mobilité (Orfeuil 2010). Pourtant, comme le S. Fol, le bilan de ces dispositifs est « *difficile à dresser* » et l'évaluation de ces dispositifs n'est pas encore engagée (Fol 2009 : 203).

Les effets socio-spatiaux des politiques de transport

La question de l'efficacité et de l'impact des politiques de transport est également au centre de plusieurs travaux, qu'ils analysent les référentiels d'action ou qu'ils les évaluent, en particulier au regard de la réduction d'inégalités socio-spatiales, ou à l'inverse de leur production.

Un certain nombre de travaux s'est intéressé aux effets socio-spatiaux de la mise en place de politiques qui favorisent l'usage des transports collectifs et la réduction de la place de la voiture, notamment territorialisées dans les centres urbains. Le développement de l'offre de transports collectifs en site propre, ou encore les politiques de compacité et d'amélioration de la qualité de vie dans les espaces centraux contribuerait à la gentrification des quartiers centraux dans les centres urbains, et relèguerait les ménages modestes vers les périphéries, du

2009) : les collectivités connaissent depuis le milieu des années 1990 une explosion de leur déficit d'exploitation, du fait d'une hausse des coûts et d'une baisse des recettes d'exploitation, y compris dans les grands réseaux qui connaissent pourtant de meilleurs résultats de fréquentation liés au développement de modes lourds. Cette aggravation croissante de la situation financière des AOT se traduit par un recours massif à l'emprunt, et par une croissance annuelle de 7% en moyenne depuis 1995 du coût public des réseaux en moyenne : si les AOT ne font pas évoluer leurs politiques, cela peut signifier pour elles une crise financière (Faivre d'Arcier 2009)

fait des mécanismes du marché du logement (Ascher 1998, Dupuy 1999). De même, une enquête réalisée dans plusieurs villes françaises et suisses montre que les politiques restrictives de stationnement en centre-ville peuvent être à l'origine de ségrégations spatiales accrues, si le développement de telles politiques ne s'appuie pas sur une offre alternative de transport collectif (Jemelin *et al.* 2007).

Si l'évaluation socio-économique des projets de transport a été rendue obligatoire par la LOTI en France, les mesures mises en œuvre au nom de la réduction de la place de la voiture sont cependant rarement évaluées (Orfeuill 2008). Or, l'analyse de la politique de déplacements menée par la Ville de Paris par exemple, au nom du respect de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de vie est d'un point de vue environnemental peu efficace : si la pollution locale a baissé de près d'un tiers, elle serait due à 6%, à la politique menée, et à 26% à la baisse des émissions des polluants liés au renouvellement du parc de voiture (*ibid.*). Par ailleurs, l'évaluation financière montre que le coût global de cette politique est inégalement distribué au sein de la population, avec un transfert de charges des usagers vers les citoyens, du fait de pertes de recettes (liées à un moindre usage de la voiture et à la baisse du coût du stationnement résidentiel). Enfin, l'évaluation sociologique montre que cette politique profite globalement aux touristes et davantage aux propriétaires parisiens qu'aux locataires et banlieusards (*ibid.*). Les résultats de ces travaux renvoient à la question des destinataires finaux de ces nouvelles politiques urbaines durables (Jouve et Lefèvre 2004).

3.2. L'impossible réduction de la place de la voiture ?

Les enjeux d'accès à la mobilité et environnementaux pourraient pourtant être compatibles, à travers le développement d'alternatives à la voiture individuelle, qui conduirait à réduire la dépendance automobile et dans le même temps à favoriser l'accès à la mobilité (Dupuy *et al.* 2001, Fol 2009).

Mais, si on assiste dans la plupart des pays européens et occidentaux à un changement de référentiel des politiques de transport, caractérisées par une volonté de réduire l'usage de la voiture individuelle, elles ne rencontrent pas toutes le même succès (Ascher 1998 ; Kaufmann 2002). De nombreuses agglomérations ont investi massivement dans l'offre de transport public, pour favoriser l'usage des transports collectifs, à travers un report modal. Une des spécificités françaises est d'associer le développement d'une offre de TCSP qualitative à la

requalification des espaces urbains, conduisant à produire des espaces urbains hautement qualitatifs, pour séduire les usagers (Kaufmann 2008).

Pourtant, malgré la volonté politique et les investissements réalisés, la plupart ne parviennent pas à une diminution du trafic automobile – ou dans les meilleurs des cas, à une stabilisation – à l’exception de quelques villes suisses notamment, contribuant à l’émergence d’un « *modèle suisse* » (Bâle, Berne et Zurich). D’aucuns ont mis en évidence différents freins au renouvellement des politiques de transport et de déplacement, pour expliquer ce paradoxe.

Des problèmes de fond

La difficulté à renouveler les référentiels d’action des politiques de transport, qui agissent encore sur l’offre de transport, est mise en cause. Par exemple, à Montréal, la permanence de stratégies d’offre de transport qui misent sur les effets structurants des infrastructures de transport traduit la « *pérennité du référentiel techniciste* » dans les politiques de transport (Paulhiac 2004). Pourtant, les mesures visant à agir sur les transports, et plus largement sectorielles, ne sont pas suffisantes pour enrayer la domination de la voiture dans les espaces urbains.

En France, si de nombreuses politiques ont mis en place de mesures incitatives à l’usage des transports collectifs, les mesures de réduction de la place de la voiture sont encore souvent contredites par le développement de la voirie. Et, les mesures restrictives à l’usage de la voiture mettent du temps à se mettre en place dans le cadre de la mise en œuvre des Plans de déplacements urbains (Faivre d’Arcier 2008), comme nous avons déjà pu le constater dans le chapitre précédent. Les politiques de transport et de déplacement doivent par ailleurs être complétées par des actions sur le transport routier, la planification urbaine ou encore la localisation de l’habitat et des activités (Kaufmann 2002, Banister 2006, Caubel 2006, Dupuy 2006).

En France, c’est l’incapacité des démarches de planification des déplacements à produire de nouveaux référentiels d’action⁶⁷ et à transformer les systèmes d’action qui est mise en cause par J-M. Offner (2006). Au final, les politiques de transport urbain sont marquées par l’omniprésence des « *grands projets* », aidée par la « *connotation technique du secteur des*

⁶⁷ La problématisation fait défaut tant pour la construction des problèmes que leur hiérarchisation et souffre d’un déficit de territorialisation ; les solutions sont standardisées et ne sont ni adaptées à la différenciation des espaces urbains ni innovantes ; enfin, les stratégies ne sont pas explicites, notamment du point de vue des territoires et des publics-cibles (Offner 2006 : 46-50).

transports et [les] logiques politiques de la visibilité » (Offner 2006). Les enjeux environnementaux de réduction de la place de la voiture laissent le champ aux enjeux d'attractivité et d'accessibilité, qui se traduisent par la construction d'infrastructures routières ou de transport collectif nouvelles (*ibid.*).

Pourtant, cette quête de référentiel ne semble pas totalement vaine si l'on observe les cas de Berne et de Bâle, souvent cités comme modèle. Dans ces agglomérations, la présence d'un référentiel environnemental partagé par les acteurs en charge des politiques de mobilité quotidienne constitue un des facteurs déterminants, pour la définition d'objectifs politiques ambitieux en matière de réduction des pollutions et de l'étalement urbain, car porteur de légitimité (Kaufmann et Sager 2009).

Par ailleurs, plusieurs auteurs pointent également le déficit d'expertise. J-M. Offner considère que l'élaboration des PDU a souffert de la « *modestie de l'expertise quantitative et qualitative* » (Offner 2006), tandis que B. Jouve regrette « *l'absence d'expertise alternative à l'expertise transport* » (Jouve 2002). Ce dernier a montré que l'élaboration du PDU de 1997 dans l'agglomération lyonnaise, qui a inscrit l'enjeu de réduction de la place de la voiture à l'agenda politique, n'a pas permis de réel « *débat de fond* ». Elle s'est limitée à un « *débat technico-budgétaire* » opposant voiture individuelle contre transport collectif, et tramway contre métro, avec le recours à « *une expertise très classique* » (*ibid.*).

De forme ?

Le déficit de « *gouvernance territoriale* » a également souvent été mis en avant comme un frein à l'innovation dans les politiques de déplacements des villes européennes, à l'origine d'une « *extraordinaire stabilité du contenu même des politiques et des recettes d'action* » (Jouve 2003). D'aucuns militent dans cette optique pour une réforme institutionnelle des autorités organisatrices des transports, avec la création de scènes institutionnelles et stabilisées, des autorités organisatrices de la mobilité, capables de réguler des « *services publics de mobilité* » (Ascher 1998, 2008), pariant ainsi sur le poids de la norme dans les transformations de l'action publique locale.

Les recherches menées sur la coordination urbanisme-transport ont en effet montré que l'architecture institutionnelle et les réseaux d'acteurs sont des facteurs qui peuvent contribuer

à favoriser cette coordination (Kaufmann *et al.* 2003). Mais, ils ne sont ni prépondérants (Kaufmann et Sager 2009) ni un préalable⁶⁸ (Gallez et Kaufmann 2010).

En s'appuyant sur une enquête réalisée dans quatre agglomérations suisses (Berne, Bâle, Genève et Lausanne), V. Kaufmann et F. Sager (2009) montrent que le déficit de coordination urbanisme-transport est davantage lié à l'absence d'objectifs ambitieux en matière d'articulation de l'urbanisation aux infrastructures de transport public, qu'à des enjeux endogènes liés aux modes de gouvernance. Si la gouvernance a un impact sur la coordination urbanisme-transport, ce sont davantage les valeurs, les politiques antérieures et, plus largement, les cultures politiques et techniques locales qui sont déterminantes, pour la définition des objectifs d'articulation de l'urbanisation aux infrastructures de transport collectif, puis pour leur mise en œuvre (*ibid.*). Ainsi, à Bâle et à Berne, les plans directeurs affichent des objectifs de polarisation de l'urbanisation autour des axes de transport public, alors qu'à Genève et à Lausanne, le lien entre transport et urbanisme est pensé tant à partir des accessibilités en voiture qu'en transport collectif (Kaufmann et Sager 2009).

A partir d'une enquête réalisée dans quatre agglomérations françaises et suisses (Bordeaux, Strasbourg, Berne, Genève), C. Gallez et V. Kaufmann ont également montré le poids des cultures nationales et des contextes locaux tant dans la conception du fait urbain que dans la sensibilité environnementale, qui ont contribué à façonner les politiques antérieures de planification urbaine et de politique de transport, à l'origine de situations urbaines contrastées, orientant ainsi le champ des possibles (Gallez et Kaufmann 2010). Pour C. Gallez et V. Kaufmann, les « *histoires locales* » de la coordination urbanisme-transport rendent compte de la « *diversité des points de vue et de leurs agencements et l'importance des conflits idéologiques relatifs à la question du rapport entre ville et transport* ». Selon ces auteurs, les enjeux potentiellement contradictoires de compétition métropolitaine, de protection de l'environnement ou encore de lutte contre les inégalités sociales ne peuvent être conciliés que par « *la confrontation de ces différents registres de légitimité et (...) l'expression de conflits d'intérêts* » (Gallez et Kaufmann 2010).

⁶⁸ Bordeaux et Strasbourg sont dotées de structures intercommunales d'agglomération depuis les années 1960, mais les compétences urbanisme, transport, stationnement et voirie sont toujours segmentées, et ce, y compris entre l'échelle communale et intercommunale ; à Genève, la sectorisation est également de mise, et ce, au sein d'une même institution ; enfin, à Berne, si la coordination urbanisme-transport est pratiquée depuis les années 1980, elle s'est développée en l'absence d'une institution intégrée (Gallez et Kaufmann 2010).

La faute aux usagers ?

Pour V. Kaufmann, les échecs de l'action publique en matière de mobilité sont également liés à l'appropriation d'un potentiel de mobilité par les usagers, et le reflet des contradictions liées à la place de la voiture dans nos sociétés : à la fois indispensable, car ancrée dans nos modes de vie, et indésirable car source de nuisances (Kaufmann 2008).

Cet auteur s'appuie notamment sur une enquête réalisée dans six agglomérations suisses et françaises au milieu des années 1990. Les résultats montrent que si la comparaison des temps de déplacement, et donc de la vitesse, constituent un facteur de choix modal, les habitudes et le vécu du déplacement sont également importants. En effet, lorsqu'une personne a le choix entre la voiture et les transports collectifs, elle utilise généralement la voiture, sauf à Berne (Kaufmann 2000). Car, outre les gains de vitesse, et contrairement aux transports collectifs, la voiture assure une « *continuité* » du déplacement, de porte à porte, et ce, dans un « *espace privé* », représentant un symbole de liberté fort (*ibid.*). En outre, les pratiques modales sont fortement ancrées dans les modes de vie. Leur remise en cause suppose de transformer ces habitudes, ce qui représente un coût pour la personne (*ibid.*).

Pour V. Kaufmann, c'est ce paradoxe de la voiture indispensable et indésirable qui tue toute volonté politique dans l'œuf (Kaufmann 2008) et qui se traduit par plusieurs stratégies de conciliation (Kaufmann 2003, 2005) : « *l'ambition annoncée* », « *le choix modal* » et « *le compromis spatial* ». Ces stratégies conduiraient à creuser cette contradiction mais surtout, à accentuer l'importance de l'automobile dans les déplacements et les inégalités qui en découlent (Kaufmann 2008). L'action a jusqu'ici principalement porté sur le « *champ des possibles* » et les « *accès* », et non sur l'aptitude et les projets des acteurs à l'origine des déplacements (Kaufmann 2008).

Les représentations de la voiture et des transports collectifs sont cependant en train de changer, les Français n'auraient « *plus seulement une voiture dans la tête* », montrant que les politiques menées en faveur de la réduction de la place de la voiture commencent à porter leurs fruits (Kaufmann *et al.* 2010). Les transports collectifs et le vélo ont en effet acquis une image positive depuis les années 1990 et les différences de perception entre les villes sont essentiellement fonction des politiques menées en matière de mobilité urbaine, renvoyant à la fois aux cultures urbaines sur le temps long, mais aussi aux mesures liées au stationnement et au développement des transports collectifs (*ibid.*). Ces résultats viennent confirmer l'importance du temps long dans les politiques en charge des mobilités quotidiennes et plus largement dans les politiques urbaines (Scherrer 1992, Ascher 1998).

L'ensemble de ces travaux contribue à faire émerger la question récurrente des échecs des politiques de transport à répondre tant aux enjeux sociaux qu'environnementaux. Les politiques de transport seraient ainsi marquées par des freins et des inerties, tant dans le renouvellement de leurs référentiels d'action, que de leurs modalités de territorialisation, ou encore de l'adéquation des mesures aux objectifs : ce qui se traduit à la fois par une inefficacité et une inefficience des mesures, mais aussi paradoxalement par un renforcement des inégalités socio-spatiales. Ces politiques sont également très différenciées d'un territoire à l'autre, confirmant ainsi les constats d'une différenciation socio-spatiale accrue des politiques locales, participant de la pluralisation des politiques de mobilité quotidienne (cf. chapitre 2).

Pourtant, le développement de solutions alternatives à la voiture, visant la réduction de la dépendance automobile, pourrait contribuer à diminuer le poids de la norme automobile sur les personnes non motorisées (Dupuy 1999) et, à travers la diversité des solutions de mobilité, réduire la vulnérabilité des organisations quotidiennes (Coutard *et al.* 2002) : des politiques de mobilité qui offrent des alternatives à la voiture crédibles, pourraient permettre de concilier les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et les enjeux de mobilité durable.

Les apports de la recherche sur les politiques de transport sont nombreux : ils montrent à la fois comment elles sont construites, mises en œuvre et évaluées, et quels sont les freins et moteurs de ces évolutions. Si la question de la conciliation des politiques de mobilité confrontées à des objectifs divers est aujourd'hui posée, elle n'a jusqu'ici pas été traitée de façon centrale.

3.4. De nouveaux modes de faire et de nouveaux acteurs porteurs d'innovations

L'élargissement des politiques de déplacement à d'autres acteurs, tant par le renouvellement de l'expertise (savante ou profane), que par l'émergence de nouvelles politiques territoriales intégrant les enjeux de mobilité, serait porteur d'innovations et de changements, comme le chapitre précédent a déjà contribué à le montrer.

3.4.1. Débat public et nouvelles expertises : l'émergence de nouveaux enjeux

Une série de travaux a porté une attention particulière aux procédures de débat public dans le champ des politiques urbaines de mobilité et en particulier pour l'élaboration des plans de déplacements urbains. Alors que la loi ne prévoit pas de procédure de concertation obligatoire dans leur élaboration, mais une consultation des associations qui le souhaitent avant l'adoption définitive du document, les pratiques locales révèlent une large ouverture des systèmes décisionnels aux acteurs de la société civile : le débat public est devenu « *quasiment incontournable* » (Paulhiac 2008 : 150).

Certains constatent que les référentiels ne sont pas modifiés par le débat public (Offner 2006), que son influence est faible sur le contenu des PDU et des actions (Gauthier 2005), ou encore de portée variable (Hernandez 2003). D'autres montrent que le débat public favorise pour autant dans certains cas l'émergence de problèmes ou de thématiques nouvelles, en particulier lorsque des associations, « *révélées* » plutôt que « *ciblées* » par les AOTU, s'invitent dans le débat (Louvet 2005). L'enquête menée par N. Louvet sur la portée substantielle des procédures de débat public dans les PDU de cinq agglomérations (Aix-en-Provence, Caen, Mulhouse, Nîmes, Montpellier et Amiens) montre cependant que les thématiques qui ont émergé relèvent bien souvent d'enjeux liés aux transports et à la gestion des déplacements (piétons, stationnement, sécurité routière), à l'exception de quelques associations qui ont pu faire émerger des besoins ou une connaissance sur les usages. Par exemple, l'Association pour les Paralysés de France à Mulhouse a permis d'inscrire à l'agenda politique la prise en compte des handicapés dans le PDU ; à Aix-en-Provence, l'association des parents d'élèves a contribué à la prise en compte des scolaires, se traduisant par une action pour adapter les horaires des TC à ceux des établissements scolaires en vue de limiter l'accompagnement en voiture par les parents (*ibid.*).

Une des vertus du débat public serait en effet de faire émerger de nouveaux enjeux, des « *enjeux orphelins* »⁶⁹ (Gauthier, Paulhiac *et al.* 2008, Combe *et al.* à paraître), qui n'ont pas « *fait l'objet d'un portage politique par l'acteur public avant le débat public* » (Gauthier, Paulhiac *et al.* 2008 : 53). Cependant, si l'absence d'énonciation d'un enjeu devrait se rencontrer plus rarement du fait de la « *grande variété de politiques publiques territoriales* » ; le cas de figure d'un enjeu

⁶⁹ La notion d'« enjeu orphelin », forgée par Franck Scherrer (Combe *et al.* à paraître), a été proposée par Florence Paulhiac et Mario Gauthier comme indicateur de l'« *impact du débat public sur les politiques urbaines* », le débat public ayant pour caractéristique « *de faire émerger de nouvelles formulations d'enjeu, voire de nouveaux enjeux insoupçonnés* » (Gauthier et Paulhiac 2008).

« *partiellement énoncé* » ou « *limité dans son portage politique* » est sans doute plus fréquent. Trois dimensions constitutives de l'enjeu orphelin ont également été identifiées : une dimension intersectorielle, interterritoriale ou liée à la reconnaissance de nouveaux groupes cibles (Combe *et al.* à paraître).

Le débat public peut également être vecteur de cohérence, tant « *interne* », relative au contenu des PDU, qu'« *externe* », c'est-à-dire intersectorielle et relative aux politiques urbaines (Paulhiac 2008). S'appuyant sur quatre études de cas (Lille, Bordeaux, Lyon, Grenoble), F. Paulhiac distingue deux modalités d'intégration du débat public au processus décisionnel, fonction de la stratégie adoptée par l'AOT et du rôle qu'elle lui attribue, ce qui en impacte la portée : une forme « *non intégrée* » qui relève davantage de l'information ou de la communication ; une forme « *intégrée* », le plus souvent organisée sous la forme de groupes thématiques en vue d'apports substantiels. Outre les apports substantiels qui participent de la « *cohérence interne du PDU* », la forme intégrée montre des apports d'ordre procédural, par l'« *acculturation des acteurs locaux* » et des « *apprentissages collectifs* », vecteur de mise en cohérence des politiques urbaines (*ibid.*).

Ces expériences montrent cependant que les enjeux sociaux d'accès à la mobilité pour tous, qui ont déjà pu faire l'objet de revendications associatives⁷⁰, semblent assez faiblement portés dans les procédures de débat public par le monde associatif. Mais, il semble difficile de généraliser, tant les enquêtes révèlent la singularité des démarches de débat public d'une agglomération à une autre. Soulignant la diversité des expériences en la matière, F. Paulhiac a pu montrer qu'il n'y a « *ni règle, ni modèle* » en matière de débat public dans les PDU, qui est généralement réalisé durant la phase amont, mais selon des « *formes, des temporalités, des scènes et des acteurs très diversifiés, selon les villes et selon les étapes de la production des PDU concernés* » (Paulhiac 2008 : 150-151). Des expériences de débat public à l'étranger ont permis de montrer que les revendications d'équité sociale pouvaient permettre de modifier substantiellement les politiques de transport, en particulier à San Francisco, où les tracés des lignes de bus ont été modifiés sous la pression des communautés (Bénit, Fol et Pflieger 2007).

L'émergence d'un nouveau cadre de référence de l'action publique en matière de transport, de gestion durable de la mobilité, s'est également traduit par une recomposition de l'expertise transport. Si la crise de l'expertise transport a pu être dénoncée comme frein au renouvellement des politiques de transport (Offner 2006, Jouve 2003), l'évolution des

⁷⁰ En particulier pour l'accès à la tarification sociale des demandeurs d'emploi (Le Breton 2005).

pratiques de modélisation montre qu'elle évolue de façon incrémentale, intégrant à chaque fois un niveau de complexité supplémentaire (Debizet 2006). L'expertise transport ne serait pas tant hermétique aux nouveaux enjeux environnementaux et urbains que lente à se construire et à être appropriée par l'ensemble des acteurs locaux. En outre, elle est complétée par l'émergence de nouveaux bureaux d'études, généralistes ou spécialistes : si la modélisation et le recours aux méthodes quantitatives sont toujours pratiqués par des bureaux d'études généralistes, d'autres recourent à des méthodes davantage qualitatives, mêlant observation de terrain et enquêtes d'usages, et pratiquent une expertise davantage processuelle, territoriale et signifiante (*ibid.*). Ainsi, pourrait-on faire l'hypothèse que ces bureaux d'études qui prêtent davantage attention à la diversité des usages pourraient contribuer à la prise en compte de la mobilité dans toutes ses dimensions.

3.4.2. Nouveaux acteurs et nouvelles politiques territoriales

De nouvelles politiques urbaines, temporelles, d'emploi, scolaires, d'habitat investissent le champ de la mobilité quotidienne et répondent aux enjeux d'accès à la mobilité et aux territoires urbains.

C'est en particulier le cas des politiques de retour à l'emploi qui développent des aides à la mobilité. E. Le Breton (2002) constate que les acteurs des politiques publiques de l'emploi, de la ville ou de l'action sociale commencent à se préoccuper du lien entre capacités de mobilité des individus et exclusion sociale. Mais, pour lui, ce sont surtout les structures d'insertion sociale et professionnelle - le « *tiers secteur* », qui innovent en matière d'aide à la mobilité, construisant des réponses à partir de la notion de « *compétences* », pour un public caractérisé par son « *insularité* » (Le Breton 2005). Si ces dispositifs d'aide à la mobilité constituent des réponses, certes, encore fragiles, limitées et faiblement institutionnalisées, aux problèmes de mobilité des insulaires, E. Le Breton plaide pour un renforcement de ces aides (*ibid.*). L'approche sociologique qu'il a privilégiée ne permet cependant pas d'apprécier la construction des dispositifs d'aide à la mobilité, ni la manière dont les destinataires ont accès à ces dispositifs.

S. Fol constate quant à elle que la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité a constitué un objectif majeur des politiques de transport et d'aide sociale menée dans les années 1990 aux Etats-Unis et en Europe. Mais, les politiques en charge des mobilités

quotidiennes sont marquées par une évolution, avec un renouvellement de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité, par des dispositifs de plus en plus individualisés (Fol 2009)⁷¹. Cependant, pour elle, avec le passage d'une action publique territorialisée à une action publique individualisée, les enjeux de mobilité sont largement abordés sous l'angle du retour à l'emploi et de l'employabilité des publics, ce qui constitue un « *risque de rétrécissement* » de la question sociale, en occultant l'accessibilité à la ville, ou encore les autres dimensions de l'insertion sociale (Fol 2009).

Les conditions de mise en œuvre de ces aides individuelles à la mobilité, qui renvoient directement aux modalités de traitement des inégalités sociales, ont jusqu'ici été assez peu éclairées par la littérature scientifique. L'injonction à faire entrer dans le droit commun ces aides individualisées amène à interroger les acteurs (financeurs et acteurs de la mise en œuvre), leurs objectifs et la structuration du champ de l'action publique en matière d'insertion sociale et professionnelle, d'autant que les pratiques de ciblage des publics, qui se sont développées avec l'individualisation des politiques sociales, ont fait l'objet de vives critiques du côté de ceux qui analysent les politiques sociales (Warin 2006 ; Warin 2010).

D'autres travaux ont contribué à montrer la progressive ré-implication des entreprises dans les années 2000 autour des enjeux de mobilité quotidienne. Les premiers travaux réalisés sur l'implication des entreprises dans les démarches PDE au début des années 2000 sont sévères. I. Van de Walle et P. Moati, qui ont mené une enquête qualitative auprès des entreprises pour comprendre pourquoi et de quelle manière elles s'engagent dans une politique de mobilité, rappellent d'abord que : « *la mobilité vers le travail n'est pas une préoccupation majeure des employeurs. Surtout, dans la très grande majorité des cas, la voiture individuelle répond aux besoins des entreprises. (...) Leurs politiques de déplacement les plus courantes consistent dans l'aménagement et l'agrandissement de parkings* » (Van de Walle et Moati, 2006 : 273). Les motivations des entreprises sont d'une « *grande diversité* », mais, le fait que « *les déplacements des salariés posent problème à l'entreprise* » est le facteur commun de l'implication d'une entreprise, que ce soit pour « *son fonctionnement courant* » ou « *ses stratégies générales* » (*ibid.* : 273). Deux grands types de « *motivations actives* » ont été dégagés par I. Van de Walle et P. Moati : soit liés soit à « *la minimisation des coûts* », soit à « *une stratégie de gestion des ressources humaines* ». Cependant, les « *variables*

⁷¹ Cette transformation n'est pas spécifique au champ des politiques de mobilité et caractérise tant les services urbains (Coutard et Le Bris 2008 ; Coutard et Ruthenford 2009) que les politiques sociales (Soulet 2006, Warin 2006).

économiques », plus ou moins favorables au développement de politiques de mobilité au sein de l'entreprise, jouent également un grand rôle : la localisation, la taille des entreprises, la spécificité de leur activité, leur situation sur le marché du travail ou encore le profil de la main d'œuvre employée (ibid. : 274-275). L'évaluation réalisée par l'ADEME confirme les résultats de cette enquête en montrant que les motivations des entreprises sont essentiellement liées à la minimisation des coûts, et en particulier liées à la gestion des places de parking (dans un cas sur deux). Le déménagement d'une entreprise peut constituer une opportunité à la mise en place d'un PDE (20% des cas), de même que les enjeux d'accès (17% des cas). Au final, seuls 8% des démarches s'inscrivent dans une perspective de management environnemental (ADEME 2005). Les enquêtes montrent également que ce sont principalement les grands établissements qui se lancent dans des PDE, et en particulier les établissements de plus de 1 000 salariés (ibid).

Plusieurs pistes d'action étaient proposées pour favoriser l'émergence des plans de mobilité au sein des entreprises par I. Van de Walle et P. Moati. Ainsi, l'« *encouragement à la mise en réseau de petites et moyennes entreprises à l'échelle du territoire* » était vu comme une réponse potentielle aux effets de seuil et à l'implication bien souvent de grandes entreprises ; l'incitation à la mise en œuvre de plans de mobilité par l'« *établissement d'un réel partenariat entre collectivités territoriales et entreprises* » était mis en avant par rapport à des leviers coercitifs ; enfin, ces auteurs rappelaient « *le décalage important entre les cultures des collectivités territoriales et celles du monde de l'entreprise* » et la nécessité de « *trouver des leviers d'incitation plus mobilisateurs* » (Van de Walle et Moati 2006 : 277-278). Par ailleurs, si les entreprises s'engagent dans le développement de services « *péri-travail* », E. Le Breton fait l'hypothèse que ce serait de façon différenciée selon les catégories de personnel (Le Breton 2008 : 197).

Si les politiques de transport et de déplacements sont caractérisées par une forte inertie, le renouvellement des politiques de mobilité pourrait profiter des apports et des évolutions potentielles portées par des politiques territoriales, individualisées et territorialisées : de nouveaux acteurs ou de politiques territoriales seraient porteurs de renouveau et viendraient au secours des politiques de transport. La pluralisation des politiques de mobilité contribuerait ainsi à la prise en compte d'enjeux nouveaux, voire d'« *enjeux orphelins* » (Combe *et al.* à paraître) des politiques de transport.

La question de la coordination de ces dispositifs d'action avec ceux portés par les politiques de transport n'a cependant jusqu'ici pas été éclairée. En effet, la question de la coordination dans les politiques de mobilité a été largement abordée dans la littérature scientifique, sous l'angle de la coordination urbanisme-transport. Ces travaux nous apportent des éléments de connaissance tout à fait intéressants concernant les modalités de cohérence et de coordination de l'action publique et collective urbaine. La coordination des politiques de transport avec des politiques territoriales émergentes, des acteurs collectifs, constitue dès lors une question de recherche originale.

Conclusion du chapitre 3

Dans les espaces métropolitains, l'individualisation des modes de vie et des pratiques de mobilité se traduit par la conquête d'une autonomie et d'une plus grande liberté ; mais, cette liberté peut s'imposer de façon pesante, d'un point de vue spatial, du fait d'une organisation urbaine dépendante de l'automobile, mais aussi d'un point de vue social, avec l'imposition d'une norme sociale de mobilité.

Si la mobilité quotidienne émancipe les individus, elle en fragilise également d'autres et contribue à produire de nouvelles inégalités. L'organisation du quotidien serait également de plus en plus complexe et source de vulnérabilité face à la mobilité et plus largement sociale. L'ensemble des travaux de recherche qui a interrogé les inégalités de mobilité a montré leur lien avec les inégalités sociales, leur caractère cumulatif, systémique et individuel. Ces inégalités de mobilité ne peuvent être saisies qu'à l'échelle de l'individu et des trajectoires individuelles. L'action collective urbaine est donc confrontée à un problème complexe, tant pour réduire les inégalités de mobilité et favoriser l'accès à la mobilité, que diminuer la place de la voiture et promouvoir une mobilité durable.

Or, de nombreux travaux ont souligné les échecs récurrents des politiques de transport, tant à répondre aux enjeux sociaux qu'environnementaux liés aux mobilités quotidiennes, faute d'une approche multidimensionnelle de la mobilité. A l'inverse, de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de faire contribueraient à l'émergence d'enjeux jusque-là impensés et seraient porteurs d'innovations (Debizet 2004, Paulhiac 2008). Par le biais d'actions territorialisées et individualisées visant davantage à agir sur les mobilités quotidiennes que sur l'offre de transport, ces nouvelles politiques ou nouveaux dispositifs contribueraient également à cibler des groupes de public spécifiques. On assisterait même à un renouvellement de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable, par ces dispositifs de plus en plus individualisés et finement territorialisés.

CHAPITRE 4

L'action collective urbaine de mobilité face à une double injonction contradictoire

Ce quatrième chapitre présente le choix de la problématique et des questions de recherche, la grille d'analyse privilégiée ainsi que la démarche d'enquête.

Nous avons montré dans les deux premiers chapitres un des problèmes posés à l'action collective urbaine en matière de mobilité quotidienne : elle est confrontée à une double injonction contradictoire, entre la nécessité de garantir l'accès à la mobilité pour tous et de promouvoir une mobilité durable, en réduisant les mobilités individuelles motorisées.

Cette double injonction contradictoire n'est pas seulement d'ordre philosophique, elle résulte d'un cadre légal qui impose à l'action publique et collective urbaine, la prise en compte d'enjeux sociaux, et plus récemment d'enjeux environnementaux : or, l'inscription de ces problèmes publics à l'agenda politique national s'est faite, en parallèle et de façon non coordonnée, à l'exception de la LAURE et de la loi SRU qui posent la question d'un équilibre entre ces enjeux.

Du fait de la pluralisation de l'action collective urbaine en matière de gestion des mobilités quotidiennes, la conciliation de ces enjeux potentiellement contradictoires ne renvoie pas seulement à un enjeu de cohérence de l'action publique. La quête de cette cohérence pose également un enjeu de coordination entre les différents secteurs de l'action publique et collective qui en ont la compétence ou qui s'en sont (auto-)saisis, qui subsume la traditionnelle question de la coordination urbanisme-transport.

La revue de littérature scientifique montre que la mobilité quotidienne est avant tout individuelle, et que les inégalités de mobilité sont liées aux inégalités sociales. La complexité du phénomène de mobilité quotidienne suppose également une approche systémique, et pas uniquement visant à agir sur l'offre de transport ou le marché des déplacements. L'évaluation

de la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux – problématiques généralement traitées séparément dans le champ scientifique sur la mobilité – montre la récurrente question des échecs des politiques de transport. A l'inverse, des acteurs extérieurs au transport contribueraient à des innovations, tant du point de vue des problèmes publics, des référentiels d'action, que de l'expertise, ou encore des dispositifs d'action. On assisterait même à un renouvellement de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable, par ces dispositifs de plus en plus individualisés et finement territorialisés.

Plusieurs questions méritent cependant d'être posées.

- D'une part, sous l'angle du renouvellement de la prise en compte des inégalités de mobilité : si de nouveaux acteurs se saisissent d'enjeux impensés ou nouveaux dans les espaces urbains, les autorités organisatrices des transports restent-elles sourdes face à la « *nouvelle question sociale* » (Castel 1995) ? Comment ces nouveaux dispositifs d'action portés par des acteurs extérieurs sont-ils mis en œuvre et territorialisés à l'échelle politique d'agglomération ? Sont-ils soumis aux nouvelles injonctions à un développement plus durable et en particulier à une réduction des mobilités individuelles motorisées ?
- D'autre part, sous l'angle des vertus supposées de la territorialisation et de l'individualisation (Ascher 1998, 2005, 2008 ; Orfeuil 2004) de l'action collective urbaine en matière de mobilité, face au modèle suranné du réseau collectif. De nombreux travaux mettent en avant la nécessité de déployer les aides individuelles à la mobilité, mais une question centrale à laquelle la littérature scientifique n'a pas répondu est celle de leur réponse aux inégalités de mobilité, sous l'angle de la cohérence entre les objectifs et les moyens proposés.
- Enfin, sous l'angle de la gouvernabilité des espaces urbains (Le Galès 2003) et des modalités de production de la ville (Boino 2009). De quelle manière ces politiques qui investissent le champ des mobilités quotidiennes s'articulent-elles aux politiques de transport et de déplacement à l'échelle d'agglomération, voire métropolitaine ? Contribuent-elles à l'émergence d'une gouvernance de la mobilité à même de concilier accès à la mobilité et mobilité durable ?

Autant de questions qui émergent et auxquelles la recherche scientifique n'a aujourd'hui pas encore répondu. Autant de questions que nous proposons d'éclairer à travers ce travail de recherche.

La question de la mise en œuvre des dispositifs d'action en matière de mobilité quotidienne est par ailleurs rarement au centre des recherches sur l'action publique dans le champ de la mobilité. La comparaison de dispositifs individualisés avec des services publics de transports collectifs n'a par ailleurs jamais été réalisée du point de vue de la prise en compte des enjeux sociaux, et constitue un objet d'étude original.

1. Problématique et questions de recherche

L'ambition de ce travail de thèse en urbanisme et aménagement est de répondre à la question suivante.

L'action collective urbaine est confrontée à une double injonction contradictoire en matière de régulation des mobilités quotidiennes : elle doit garantir l'accès à la mobilité pour tous et dans le même temps réduire les mobilités individuelles motorisées. Comment concilie-t-elle ces enjeux potentiellement contradictoires ?

Cette problématique de la conciliation d'enjeux potentiellement contradictoires dans les politiques urbaines de mobilité pourrait être abordée sous différents angles. Les éco-quartiers pourraient par exemple constituer un objet de recherche pour explorer cette problématique : ils participeraient de la construction d'une ville des courtes distances et pour certains, d'une mixité sociale. Cependant, penser la ville de demain ne permet de répondre qu'à une partie des besoins d'aujourd'hui. Pour J-C. Castel, la portée à court terme de l'urbanisme est faible : *« l'implantation de nouvelles constructions pèse annuellement sur moins de 2% du patrimoine bâti »* (Castel 2008 : 131). La réponse aux inégalités de mobilité est une question d'actualité, alors que le pas de temps sur lequel évolue les villes est celui du temps long (Scherrer 1992).

Dès lors, il s'agit de comprendre comment, aujourd'hui, les politiques urbaines et plus largement l'action collective urbaine actuelle se saisissent de cette double injonction contradictoire et répondent aux inégalités d'accès à la mobilité, dans un contexte de montée en puissance des enjeux environnementaux. C'est donc à partir de l'objet suivant que nous

répondrons à notre problématique : **la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines.**

Nous proposons de décliner cette problématique en trois questions de recherche.

1. **Comment les inégalités d'accès à la mobilité sont-elles prises en compte par les acteurs du transport et par les nouvelles politiques territoriales en charge des mobilités quotidiennes ? Sont-elles assujetties aux enjeux environnementaux ?**

On assisterait d'un côté à un renouvellement de la prise en compte des inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité, du fait de nouveaux services à la mobilité développés par des acteurs extérieurs au champ des transports. D'un autre côté, les politiques de solidarité mises en œuvre par les acteurs du transport ne favoriseraient qu'à la marge le renouvellement des enjeux d'accès à la mobilité. Il s'agit d'interroger ces nouveaux dispositifs d'action supposés innovants, au regard des politiques de transport, et de montrer comment ces enjeux sont conciliés avec ceux de mobilité durable. *Nous pouvons alors formuler deux autres questions de recherche.*

2. **Dans quelle mesure les nouveaux services à la mobilité - individualisés et territorialisés - contribuent-ils davantage à réduire les inégalités d'accès à la mobilité que les politiques de transport et de déplacement - organisées sur la base collective du réseau ?**

Si les acteurs extérieurs au transport sont porteurs d'un renouvellement de la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité du point de vue du contenu des dispositifs d'action, on peut toutefois s'interroger sur la réponse qu'ils apportent à ces enjeux : plus seulement du point de vue du contenu des dispositifs d'action, mais aussi de leur mise en œuvre.

C'est bien la question des modalités de traitement des inégalités d'accès à la mobilité et des effets de l'individualisation des politiques publiques qui sont ici interrogés.

3. **Dans quelle mesure la coordination de ces dispositifs d'action à l'échelle politique d'agglomération, en particulier intercommunale, contribue-t-elle à l'émergence d'une gouvernance de la mobilité, à même de concilier accès à la ville pour tous et mobilité durable ?**

Dans quelle mesure l'émergence de nouveaux enjeux d'accès à la mobilité dans des politiques extérieures aux transports se traduit-elle par une mise à l'agenda politique en matière de transport et de déplacement à l'échelle d'agglomération⁷² ? Quels sont les lieux où les questions d'accès à la mobilité sont débattues par les différents acteurs des politiques urbaines de mobilité ? Quelle est l'échelle territoriale qui favorise la transversalité de ces différents secteurs de l'action collective urbaine en matière de mobilité ?

Position de recherche

Ce travail de recherche répond à un double objectif, la production de la ville étant tant un problème public qu'une problématique scientifique (Boino 2009).

Il vise d'une part à produire des connaissances, au sein d'un champ scientifique de l'urbanisme et de l'aménagement, à travers l'analyse des dynamiques actuelles de l'action collective urbaine en charge des questions de mobilité quotidienne, sous l'angle du renouvellement de la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité.

La gestion des mobilités quotidiennes, au cœur des enjeux de développement durable, constitue en effet un objet d'étude qui permet d'interroger les modalités actuelles de production de la ville et leur capacité à produire des politiques urbaines durables, à même de concilier différents enjeux, sous l'angle du changement.

Notre positionnement scientifique, pluridisciplinaire, se situe donc à la croisée des sciences de l'action et des sciences de l'espace. L'urbanisme et plus largement l'action collective urbaine⁷³ sont interrogés comme des dispositifs d'action concrets et territorialisés, participant de la production de la ville.

⁷² Si les premières formes de coordination entre acteurs du transport émergent à l'échelle métropolitaine, en particulier avec l'interconnexion des réseaux de transports collectifs régionaux et urbains, la construction de politiques métropolitaines de mobilité fait encore figure de vœu pieu (Jouve 2002). On se limitera à analyser les modalités de coordination des différents secteurs de l'action collective urbaine en matière de mobilité à l'échelle du territoire politique d'agglomération.

⁷³ La notion d'action collective urbaine rend compte d'une part de la complexification du paysage social et institutionnel de l'action publique et plus largement du politique, au sein des villes qui ont contribué à transformer le rapport entre ville et politique : la notion d'action publique plutôt que de politique publique rend compte de cette transformation des modalités de gouvernement (Genard et Cantelli 2007). D'autre part, la production de l'urbain n'est pas le seul fait des acteurs publics mais bien d'une multiplicité d'acteurs publics, privés, économiques, associatifs, de la société civile qui contribuent à façonner, par leurs pratiques, leurs usages, les territoires urbains et métropolitains, contribuant à une action urbaine « *intrinsèquement différenciée* » (Paulhiac Scherrer *et al.*, à paraître). Enfin, ce terme rend également compte d'une position épistémologique qui interroge les pratiques de production de l'urbain.

Cette production de connaissances sur la prise en compte des inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité s'inscrit également dans une perspective d'aide à la décision⁷⁴, la production de connaissances étant assujettie dans le champ de l'urbanisme à une volonté de contribuer à l'amélioration des pratiques professionnelles (Scherrer 2010).

2. Une grille d'analyse double

Cohérence et coordination

Pour notre recherche, nous retenons deux modalités possibles de mise en cohérence des enjeux d'accès à la mobilité et de réduction des mobilités individuelles motorisées, qui renvoient :

- à la cohérence d'une politique publique (*approche substantielle*)
- à la coordination de plusieurs secteurs de l'action publique et collective urbaine (*approche processuelle*).

Dans le premier cas, il s'agit d'analyser le contenu d'une seule politique urbaine et d'évaluer l'adéquation entre le contenu du diagnostic et les stratégies privilégiées (Paulhiac 2005). Nous répondrons à la question suivante : dans quelle mesure les enjeux d'accès à la mobilité pour tous sont-ils conciliés avec ceux de réduction de la place de la voiture tant dans les diagnostics et plans d'action que dans les solutions proposés, dans le cadre des politiques de transport et les nouvelles politiques urbaines ?

Dans le second cas, il s'agit d'évaluer la cohérence entre les contenus et les outils de plusieurs secteurs d'action publique et collective sur un même territoire urbain. Nous répondrons à la question suivante : *comment les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de réduction de la place de la voiture, portés par une pluralité d'acteurs en charge des mobilités dans les espaces métropolitains, sont-ils croisés à l'agenda politique ?*

⁷⁴ Durant et à partir de ce travail de thèse, nous avons notamment réalisé une étude préalable à la mise en œuvre de la Plateforme mobilité-emploi de l'agglomération lyonnaise pour le compte de la Communauté Urbaine de Lyon (janvier-mai 2010), qui a donné lieu à un rapport d'étude (Féré et Paulhiac Scherrer 2010).

Pour étudier la conciliation des enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable, nous retenons une double approche, *substantielle* qui vise à étudier le contenu des dispositifs d'action, et *processuelle* qui vise à étudier leurs modalités de pilotage et de mise en œuvre.

Nous proposons ainsi d'analyser le contenu des politiques locales de transport et de déplacement ainsi que celles portées par les acteurs extérieurs aux déplacements, sous l'angle de la prise en compte des inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité.

- Comment est formulée la question des inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité dans les dispositifs d'action au regard des enjeux de réduction de la place de la voiture ? Quels sont les enjeux énoncés ? Comment sont-ils hiérarchisés ?
- Quelles sont les réponses actuellement apportées par l'action publique et collective urbaine en termes de prise en compte des inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité ? Quels sont les publics et territoires cibles, ou encore les périmètres qui délimitent ces réponses ?

La mise en œuvre des politiques en charge des mobilités quotidiennes sera analysée sous deux angles :

- l'exécution des mesures, c'est-à-dire à leur mise en œuvre effective auprès des publics et des territoires cibles qui déterminent les conditions d'accès à ces services à la mobilité et traduisent les modalités de traitement des inégalités d'accès à la mobilité.
- les conditions de pilotage de ces dispositifs d'action qui prennent en compte les inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité : comment les enjeux d'accès à la mobilité pour tous sont conciliés avec ceux de mobilité durable dans les programmes d'action ? comment l'ensemble de ces mesures est coordonné à l'échelle d'agglomération ?

3. Présentation de la démarche méthodologique

Pour la réalisation de cette recherche, nous avons privilégié une démarche inductive propice à répondre à des questionnements nouveaux et à investiguer des terrains peu balisés. Nous avons choisi une approche comparative, et des méthodes de collecte de données qualitatives.

Une unité de territoire politique

Pour saisir la manière dont les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable sont conciliés au sein des territoires politiques d'agglomération, il convenait de se saisir d'une unité de lieu, permettant d'observer ces mutations à l'échelle d'un seul et même territoire.

Partant de la pluralisation des politiques en charge des mobilités quotidiennes, comparer plusieurs dispositifs d'action favorisant la mobilité à l'échelle d'un territoire politique, mais relevant de différents secteurs de l'action publique et collective urbaine, était original et inédit.

L'agglomération lyonnaise a constitué l'unité de territoire politique choisie pour mener notre recherche, étant donné la pluralisation de l'action collective urbaine en charge des mobilités et le caractère innovant de la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité. Dans un contexte métropolitain, ce territoire d'action est par ailleurs caractérisé par une culture locale de l'innovation urbaine, qui nous semblait propice à observer les mutations de la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité, et la conciliation de ces enjeux avec ceux de réduction de la place de la voiture.

Le choix de l'agglomération lyonnaise

A l'issue d'une phase exploratoire réalisée durant le premier semestre 2008, l'agglomération lyonnaise s'est imposée comme terrain géographique et comme unité de territoire politique pour la réalisation de ce travail de thèse.

L'article 123 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, imposant une tarification sociale selon un critère de ressource, était en 2005 faiblement appliqué (Rapport IGAS 2004, GART 2005, Rapport Fédou 2006). L'enjeu était de repérer les grandes agglomérations qui appliquaient la loi, à partir d'une revue de la littérature grise, dont les résultats ont été mis à jour par une enquête *ad hoc* et des entretiens exploratoires durant le premier semestre 2008.

A partir de l'annuaire de la tarification du transport public urbain publié par le Groupement des Autorités Organisatrices de Transport et de l'Union des Transports Publics en 2007⁷⁵, nous avons constaté qu'un peu plus de 40 réseaux octroyaient des réductions tarifaires pour

⁷⁵ Source : GART, UTP, 2007, *Annuaire de la tarification du Transport Public Urbain, Données au 1er janvier 2006* (Enquête adressée à 153 réseaux). Cet annuaire est publié tous les 3 ans. La dernière enquête a été publiée en 2010.

les bénéficiaires de la CMUC (27 réseaux sur des titres réduits, 10 sur des titres gratuits et 3 sur des titres gratuits et réduits) : parmi ces réseaux, 19 sont des réseaux de moins de 100 000 habitants, 10 entre 100 et 200 000 habitants, 14 de plus de 200 000 habitants.

Toutefois, en 2008, parmi les agglomérations de plus de 500 000 habitants⁷⁶, seuls les réseaux parisiens et lyonnais appliquaient des réductions respectivement de 50 et 65% pour les bénéficiaires de la CMUC sur les abonnements mensuels, celui de Bordeaux proposant une réduction de 50% sur les carnets de 10 (niveau de réduction réalisé par rapport au prix du ticket unitaire pour parvenir aux 50% imposés par la loi, soit une réduction de 30% par rapport au prix du carnet de 10). C'est seulement en mars 2009 que le réseau de transports collectifs de l'agglomération grenobloise, considéré comme un réseau social (Maksim 2011), a voté une tarification sociale, progressive et basée sur des critères de ressources à partir du quotient familial CAF⁷⁷, alors que le réseau lyonnais, considéré comme « *pas social* » jusqu'en 1996 (Mignot *et al.* 2001) est un des premiers grands réseaux de province à avoir adopté une tarification sociale SRU en 2005.

L'agglomération lyonnaise constituait également un modèle à l'échelle nationale, du point de vue des aides à la mobilité déployées dans le cadre des politiques d'insertion par l'emploi : la journée thématique du Grenelle de l'Insertion consacrée à la mobilité a été organisée à Lyon le 5 mai 2008 et présentait des aides à la mobilité existants depuis 1998, et soutenues à l'échelle d'agglomération par la Communauté Urbaine de Lyon et par l'État via différents appels d'offre. Les aides à la mobilité de l'agglomération lyonnaise sont ainsi caractérisées par un portage politique à l'échelle de l'agglomération, une stabilité dans le temps, et ont été essaimées et multipliées depuis le milieu des années 1990⁷⁸. Cette rencontre de professionnels ainsi que la demi-journée d'étude professionnelle « *Bougeons-nous vers l'emploi* » organisée par la Communauté urbaine de Lyon le 17 octobre 2008, nous ont par ailleurs permis d'ouvrir le terrain (Becker 2002). Ces moments d'observation ont été saisis comme des occasions de prendre des contacts et de constituer un réseau d'acteurs à enquêter, nécessaires à la réalisation d'une enquête qualitative (Beaud et Weber 2003).

⁷⁶ Pour ces agglomérations, les données de l'UTP du 1er janvier 2006 ont été actualisées par des recherches sur le site internet des autorités organisatrices des transports ou des exploitants des réseaux, en juillet 2008. Les réseaux de Grenoble, Lille, Strasbourg ou encore Marseille n'appliquaient alors pas la loi SRU.

⁷⁷ Les agglomérations de Dunkerque, celles des Rennes et de Nantes ont également choisi cette modalité de mise en œuvre d'une tarification sociale basée sur les ressources.

⁷⁸ Source : Grenelle de l'insertion.

Enfin, les travaux de mémoire réalisés par les étudiants de l'Institut d'Urbanisme de Lyon⁷⁹ sur les Plans de déplacement inter-entreprises de l'agglomération lyonnaise ont contribué à montrer le rôle de la politique temporelle en matière d'accès à la mobilité des salariés. Cette expérimentation, initiée par l'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon⁸⁰, en collaboration avec les entreprises, a été menée pour la première fois en 2006 dans une zone d'activité économique (ZAE) située dans une commune de première couronne au nord de l'agglomération caractérisé par des contraintes de relief importantes et des problèmes de congestion. Elle a ensuite été rapidement essaimée sur le territoire d'agglomération lyonnaise, portée par la Communauté Urbaine de Lyon, qui est également la première de France à avoir porté et développé des Plans de déplacement inter-entreprises à l'échelle du territoire d'agglomération.

Un contexte métropolitain

Le territoire lyonnais est marqué par un étalement urbain important, une segmentation spatio-fonctionnelle des activités, une fragmentation socio-spatiale et une dispersion des mobilités quotidiennes, caractéristiques des espaces métropolitains. L'étalement urbain a conduit à un changement d'échelle pour appréhender le territoire lyonnais : si l'unité urbaine suffisait à donner une image de Lyon en 1954, c'est à l'échelle de l'aire urbaine (3315 km² et 1 648 216 habitants), voire de l'aire métropolitaine (7000 km² et 2,5 millions d'habitants) que s'apprécie en 1999 ce territoire (Boino 2009b).

L'agglomération lyonnaise est également caractérisée par une nouvelle géographie des activités et de l'habitat, du fait de la « *segmentation spatio-fonctionnelle* » des activités, en particulier dans les espaces périphériques, avec le développement de zones dédiées au commerce avec le développement de la grande distribution, de zones d'activités économiques, de parcs d'affaires, de lotissements résidentiels ou encore de campus universitaires (ibid.).

L'évolution de la localisation des activités économiques s'est traduite d'une part par un desserrement de l'emploi industriel du centre vers les couronnes périphériques et une baisse des effectifs et du nombre d'entreprises industrielles de grande taille, et d'autre part une

⁷⁹ Collaboration scientifique entre l'Espace des temps de la Communauté urbaine de Lyon et l'Institut d'Urbanisme de Lyon.

⁸⁰ C'est l'Espace des temps, qui au sein de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération (DPSA) de la Communauté Urbaine de Lyon, est en charge de la politique temporelle dans l'agglomération lyonnaise.

tertiarisation du centre de l'agglomération lyonnaise⁸¹, et en particulier dans les quartiers de la Presqu'île, la Part-Dieu, ou encore Gerland, avec la production d'immobilier de bureau sans équivalent en province (Rosales-Montano *et al.* 2002). Dans les périphéries, le secteur ouest est dédié aux entreprises *high-tech* avec une surreprésentation des cadres et professions intermédiaires et libérales ; les zones nord, sud et surtout est sont caractérisées par une surreprésentation de l'emploi ouvrier et employés (*ibid.*). Malgré cette diffusion des activités, la ville centre et les noyaux secondaires conservent un rôle structurant et polarisant, en particulier pour les services aux ménages (Boino 2009b). Les dynamiques résidentielles se caractérisent également par un desserrement au profit des périphéries : ainsi, si 80% des logements de l'aire urbaine lyonnaise se concentraient dans l'agglomération lyonnaise en 1982, ils ne sont plus que 75% en 1999 (Rosales-Montano *et al.* 2002 : 116).

Cependant, ces dynamiques sont également à l'origine d'une « *spécialisation sociale des territoires* » (Boino 2009b), selon le modèle décrit par J. Donzelot de la ville à trois vitesses (Donzelot 2004) avec des quartiers de la politique de la ville qui concentrent les ménages les plus défavorisés - concentrés à l'est de l'agglomération lyonnaise ; des espaces périurbains qui accueillent des ménages avec enfants en quête de logements suffisamment grands ; et des espaces centraux et péri-centraux marqués par un retour au centre de populations aisées (Boino 2009b). Les quartiers de la Politique de la Ville, classés en Contrat Urbain de Cohésion Sociale⁸² (niveau 1, 2 et 3) concentraient en 1999, près de 280 000 habitants (23% des habitants de l'agglomération lyonnaise). Parmi les 82 000 allocataires CAF à bas revenus, près de 32 000 résidents dans les quartiers CUCS de l'agglomération lyonnaise. L'opposition schématique des communes de l'Ouest lyonnais plus favorisées que les communes de l'est lyonnais plus pauvres est toujours valable et se sont amplifiées dans les années 1990 (Rosales-Montano *et al.* 2002). Le nombre d'allocataires à bas revenus a également augmenté entre 1998 et 2006 de 28%⁸³.

Cette nouvelle géographie des localisations résidentielles et économiques a également conduit à une dispersion des mobilités quotidiennes et une domination de la voiture (SYTRAL 2006).

⁸¹ En 1999, 85% des emplois métropolitains supérieurs de l'aire urbaine de Lyon étaient concentrés dans la communauté urbaine, le cœur de l'agglomération, contre 77% en moyenne pour le total des emplois (Boino 2009 : 34).

⁸² Les quartiers CUCS ont été définis dans la circulaire du 24 mai 2006, avec trois degrés de priorité (priorité 1, 2 et 3). Dans l'agglomération lyonnaise, 24 sont de priorité 1, 23 sont de priorité 2 et 13 de priorité 3.

⁸³ Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2008, *Cahier d'agglomération 2008*, Observatoire territorial de la cohésion sociale.

La Communauté Urbaine de Lyon : une culture locale politique et technique de l'innovation urbaine

L'agglomération lyonnaise, dotée d'un pouvoir d'agglomération depuis les années 1970, est marquée par une culture locale de l'innovation en matière de politiques urbaines. Elle est devenue une référence dans de nombreux domaines : planification stratégique, espaces publics, Plan Lumière, développement économique, écologie urbaine, politique de la ville, déplacements⁸⁴. Une des innovations les plus saluées est sans aucun doute la démarche « *Lyon 2010* » qui a renouvelé la planification et qui a donné lieu à la production du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise en 1992 (SDAL) : l'agglomération lyonnaise est devenue un « *bon élève* » de la planification et porteuse d'une « *action publique moderniste* » (Padioleau 1991).

Cette culture locale de l'innovation se manifeste à la fois dans la sphère technique et politique, et constitue à partir de la fin des années 1980 « *une constante, ou du moins un souci régulièrement actualisé, dans la conduite des politiques urbaines lyonnaises* » (Paulhiac et al. 2008) au regard de l'objectif de faire de l'agglomération lyonnaise une « *euro-métropole* » (Bonneville 1997), de s'internationaliser (Guéranger et Jouve 2004) et plus récemment, de faire figure de pionnière en matière de développement durable⁸⁵.

En matière de déplacements, l'agglomération lyonnaise s'est illustrée par son choix précoce d'une démarche de planification des déplacements en lançant un PDU à la fin des années 1980, puis au milieu des années 1990, et ce, avant son renouveau impulsé par la LAURE. C'est en 1996 que le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise⁸⁶ (SYTRAL), AOT de l'agglomération lyonnaise, prend la décision d'élaborer un PDU, près de dix ans après l'échec du premier PDU lyonnais dans les années 1980. Cette décision fait suite à la prise de conscience de l'échec de la politique de développement du métro entreprise par Michel Noir (1989-1995), révélé par les résultats de l'Enquête ménages déplacement de 1995 (Jouve 2002).

Malgré le déploiement de l'offre de transport collectif, la part des transports publics a en effet continué à diminuer régulièrement face à la voiture, contribuant à la saturation du réseau viaire et à la baisse de fréquentation du réseau TC. Cette situation n'était cependant pas

⁸⁴ Source : Communauté Urbaine de Lyon, 2009, *L'agglomération qui innove, souvenirs, souvenirs !*

⁸⁵ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Plan de mandat 2008-2014*.

⁸⁶ Si une des caractéristiques de la politique de transports et de déplacements de l'agglomération lyonnaise réside dans sa bicéphalie, le SYTRAL est un acteur central de la politique de transport et de déplacement de l'agglomération lyonnaise, en charge de la compétence transports collectifs. Les déplacements sont gérés depuis 1990 par la Mission Déplacement de la Communauté Urbaine de Lyon (Montès 2003).

singulière : si les réseaux de transport collectif ont massivement investi dans le déploiement de l'offre dans les années 1980, les recettes usagers ont dans le même temps baissé, à la fois du fait de la poursuite de l'automobilisation de la société et de l'extension des réseaux en périphérie, ce qui a entraîné un déficit des AOT en France (Lefèvre et Offner 1990).

Face à l'échec des politiques de transport des années 1980, les acteurs du transport vont initier des mesures visant davantage à restreindre l'usage de l'automobile pour un report modal vers les transports collectifs. Dans l'agglomération lyonnaise, ce virage s'opère dans le contexte de changement du début de mandature de R. Barre (1995-2001), qui ouvre la majorité aux socialistes, et qui va initier une politique de déplacement dont la stratégie sera débattue puis inscrite dans le Plan de déplacement urbain de 1997 (Jouve 2002).

L'objectif du PDU de 1997 est de diminuer l'utilisation de la voiture à travers 3 objectifs :

« réduire les nuisances provenant de l'usage non maîtrisé de la voiture particulière, pour garantir aux habitants une meilleure qualité de vie », « maintenir l'accessibilité, et améliorer l'équité entre individus et territoires pour garantir le dynamisme économique et la solidarité sociale de l'agglomération », inverser les tendances dans la répartition des déplacements entre les différents modes, ce qui permettra une meilleure efficacité des fonds publics investis dans le domaine des déplacements »
(Source : SYTRAL 1997).

Les élus ont choisi le développement d'une offre de transport collectif avec une technologie tramway, qui contrairement au métro entre directement en compétition dans l'espace viaire avec la voiture, et des mesures incitatives et restrictives pour rendre le transport collectif plus compétitif face à la voiture individuelle.

La principale mesure pour parvenir à infléchir les comportements de déplacement est de « développer une offre attractive et compétitive » en restructurant le réseau de surface par 12 « lignes fortes », qui constituent un réseau intermédiaire entre le réseau métro et le réseau bus. Le tracé des lignes fortes est à la fois radial, pour relier les principaux pôles de la périphérie aux deux centres de l'agglomération, mais aussi transversal pour relier les pôles de ces périphéries entre eux. La technologie retenue est celle du « tramway sur fer » pour les lignes principales et de « trolleybus modernes » pour les autres, avec un site propre intégral et la priorité aux feux. Une politique de stationnement est également définie dans le centre-ville de Lyon, afin d'assurer un équilibre entre le coût de circulation en transport en commun et celui en voiture particulière.

La principale réalisation issue de ce premier PDU a été la production des deux premières lignes de tramway⁸⁷ de l'agglomération, réalisées en un temps éclair, puisqu'elles ont été inaugurées à la fin du mandat (1996-2001) de R. Barre en 2001. Cette politique de « *lignes fortes* » (transport en commun en site propre) contribue notamment à desservir les grands quartiers de la politique de la ville : la ligne de tramway T2 a desservi le quartier Bel-Air à Saint-Priest dès 2003, l'ex-ZUP Grappinière à Vaulx-en-Velin est desservi par un bus à haut niveau de service en site propre depuis 2007, le quartier des Minguettes à Vénissieux est desservi depuis avril 2009 par le tramway T4, et l'ex-ZUP Rillieux Ville nouvelle à Rillieux-la-Pape sera desservie en 2011 par un bus à haut niveau de service en site propre.

Par ailleurs, l'agglomération lyonnaise se distingue du point de vue de la qualité de son réseau de transports collectifs, premier de province, mais aussi des nouvelles solutions de mobilité. C'est une des premières grandes agglomérations à avoir lancé les vélos en libre service (Vélo'V) en 2005, devançant Paris et contribuant au lancement des vélos en libre service en France. A l'échelle métropolitaine, les acteurs du transport se sont mobilisés pour la construction d'un « *RER à la lyonnaise* », avec le projet du Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise (REAL) lancé en 2005. Autolib' un dispositif de partage de voitures, a également été lancé à Lyon en 2003. Si ce dispositif, lancé par une association, est resté relativement marginal dans le système de transport urbain lyonnais, son activité a été reprise en 2008 par la SEM Lyon Parc Auto dans laquelle la Ville de Lyon est majoritaire et qui exploite les parcs de stationnements, ce qui a permis d'accroître le nombre de véhicules à disposition et d'utilisateurs.

L'agglomération lyonnaise constitue une unité de territoire permettant une comparaison inédite entre plusieurs dispositifs de mobilité favorisant l'accès à la mobilité, portés par différents secteurs de l'action publique et collective urbaine, et ce, à une échelle intercommunale : les politiques de transport, les politiques d'insertion par l'emploi et la politique de la ville et enfin les politiques temporelles et environnementales, participent de la stratégie de la Communauté Urbaine de Lyon en matière de gestion des mobilités quotidiennes. Dans ce contexte métropolitain, il s'agit dès lors de comprendre comment ces dispositifs renouvellent la prise en compte des inégalités de mobilité et comment ils sont

⁸⁷ Les lignes de tramway T1 et T2 qui correspondent aux lignes fortes A6 La Doua-Charpennes – Part-Dieu - Guillotière - Perrache et A11 Saint-Priest - Université de Bron Parilly -Place du Bachut-Perrache.

conciliés avec les enjeux environnementaux de réduction de la place de la voiture, à l'échelle politique d'agglomération.

La comparaison de trois études de cas

Les études de cas retenues sont au nombre de trois. Deux dispositifs d'action innovants, territorialisés et individualisés, sont mis en perspective avec une troisième étude de cas qui se focalise sur la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité par les acteurs du transport et des déplacements.

Tableau 3 : Caractéristique des politiques et des dispositifs d'action étudiés

	Politique de transport et de déplacement	Politique d'insertion	Politique temporelle
<i>Acteurs concernés</i>	Autorité organisatrice de transports (SYTRAL)	Acteurs des politiques de l'emploi, de l'insertion, de la politique de la ville	Bureau des temps Grand Lyon, ADEME, Région Rhône-Alpes (modes doux), entreprises
<i>Dispositifs d'action</i>	- Ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC - Desserte du quartier des Minguettes (Vénissieux) par le tramway T4	Aides à la mobilité	Plan de déplacement inter-entreprises
<i>Publics et territoires cibles</i>	- Personnes à faibles ressources - Habitants des quartiers de la Politique de la ville	Public en insertion et/ou issus des quartiers « politique de la ville »	Zones d'activités économiques, entreprises et salariés

Auteur : C. Féré, 2011.

Les aides à la mobilité à destination des personnes en insertion développées par les politiques de retour à l'emploi et la Politique de la Ville (1) et les Plans de déplacements inter-entreprises notamment portés par la politique temporelle (2) sont comparés avec deux mesures de solidarités des politiques de transport.

L'ouverture de la politique tarifaire sociale de l'autorité organisatrice des transports lyonnaise aux bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire est étudiée et complétée par l'analyse de l'amélioration de la desserte du quartier des Minguettes à Vénissieux par le tramway T4 (3).

Méthodes d'enquête

L'enquête a été réalisée à partir d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs de la mise en œuvre en charge du pilotage, mais aussi des acteurs en charge de la déclinaison de ces mesures. Le recours à l'entretien ne renvoie pas à ce que P. Bongrand et P. Laborier ont dénoncé comme « *un impensé méthodologique* » dans l'analyse des politiques publiques (Bongrand et Laborier, 2005) : les dispositifs d'action étant récents, peu de données étaient disponibles, ce qui nécessitait d'aller à la rencontre des acteurs qui font l'action publique et collective urbaine. Considérant les limites de la parole de l'enquêté (Muller 2006), nous avons croisé l'analyse de ces entretiens avec des sources orales (observation non-participante) et écrites (documents administratifs publics et internes).

Des entretiens semi-directifs auprès des acteurs de la mise en œuvre

Du fait du caractère récent des aides et services à la mobilité, peu de travaux concernent ces dispositifs d'action. L'enjeu des entretiens était dans un premier temps de repérer les dispositifs visant à favoriser la prise en compte des inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité, en particulier innovants, d'en comprendre le fonctionnement et de donner à voir ces dispositifs d'action, tels qu'ils sont construits et mis en œuvre auprès des territoires et publics cibles.

Les entretiens ont été réalisés auprès de deux types d'acteurs : des acteurs en charge de la définition et du pilotage des dispositifs d'action étudiés (élus et techniciens), et des acteurs en charge de leur mise en œuvre (*cf. sources écrites et orales*). Pour les premiers, ils ont été choisis pour leur implication dans le pilotage de ces dispositifs d'action. Pour les seconds en

charge de la déclinaison des dispositifs, les modalités de sélection et de prise de contact ont été différentes selon les dispositifs étudiés : ils ont soit été repérés dans le cadre de dispositifs d'observation, ce qui a permis une prise de contact directe (réunion de coordination PDIE) ; soit ils ont été repérés par une personne ressource ou se sont portés volontaires au sein de leur structure (mise en œuvre de la tarification sociale⁸⁸, prescription des aides à la mobilité⁸⁹). La durée des entretiens, de type semi-directif, était variable, suivant l'implication de la personne dans le dispositif, mais aussi selon notre degré de connaissance des dispositifs d'action⁹⁰. Ils ont été enregistrés et retranscrits.

La grille d'entretien a été adaptée pour chaque dispositif d'action et structure participant à la mise en œuvre. Pour la définition et le pilotage des dispositifs d'action, les entretiens portaient sur le contenu des dispositifs et les modalités de pilotage : *présentation de la personne et de son rôle au sein de la structure, origine ou évolution des dispositifs, enjeux auxquels ils répondent, choix réalisés* (solution retenue, publics et territoires cibles), *fonctionnement du dispositif, modalités de pilotage* (financement, suivi, évaluation,). Pour la mise en œuvre de la tarification sociale par les partenaires sociaux (Missions Locales, CCAS) et les agents médiateurs au sein des PIMMS, ainsi que pour les prescripteurs des aides à la mobilité, les entretiens portaient à la fois *sur les demandes ou besoins des personnes reçues au sein des structures d'accueil des publics* (PIMMS, Mission Locale, CCAS, PLIE, etc.) et *sur le rôle de ces structures face à ces besoins en matière de tarifs sociaux* (information et vente pour les PIMMS, information et ouverture de droits pour les autres) et *d'aides à la mobilité* (modalités de prescription d'une aide individuelle). Ils étaient orientés autour des thèmes suivants : *présentation de la structure et de son rôle, connaissance du dispositif, formation des agents à ces dispositifs, besoins/demandes des usagers ou des bénéficiaires en matière de mobilité* (sur la base d'exemples), *retour sur les pratiques d'information, de conseil et/ou de prescription d'un dispositif et les éventuelles difficultés, perception du dispositifs par les usagers ou bénéficiaires, améliorations possibles*. L'analyse du corpus d'entretiens a été réalisée de façon thématique.

⁸⁸ L'enquête réalisée au sein des PIMMS a été réalisée à un moment charnière dans la gouvernance des PIMMS de l'agglomération lyonnaise et constituait de fait une opportunité pour la structure : elle a été grandement facilitée par la direction qui nous a permis de participer aux réunions collectives du personnel au sein des PIMMS afin de réaliser des entretiens collectifs auprès des agents médiateurs, qui participent de l'information et la vente de tarifs sociaux et plus largement sur les questions liées à la mobilité spatiale.

⁸⁹ Cette enquête auprès des prescripteurs des aides à la mobilité a participé de la réalisation d'une étude préalable à la structuration de la plateforme mobilité-emploi de l'agglomération lyonnaise, commande de la Communauté Urbaine de Lyon. Cette étude a été réalisée avec l'appui scientifique de Florence Paulhiac Scherrer et a fait l'objet d'un rapport d'étude (Féré et Paulhiac Scherrer 2010).

⁹⁰ Certains auprès des acteurs de l'insertion ont pu durer deux à trois heures, étant donné notre faible connaissance au départ de ces politiques territoriales, des structures et des acteurs impliqués.

Etant donné la puissance des moteurs de recherche d'internet, l'anonymat des techniciens rencontrés sera respecté. Seuls les noms des élus, personnalités publiques, seront mentionnés. Par ailleurs, pour évoquer les pratiques professionnelles des acteurs intermédiaires, nous avons en outre choisi de ne pas citer les territoires concernés, dans un souci de préserver leur témoignage.

Observation au sein des instances techniques de coordination et de pilotage

Nous avons également pu réaliser des observations non participantes au sein de comités de suivi, pour deux types de dispositifs d'actions : les aides à la mobilité et les PDIE au sein des comités techniques mobilité et insertion Communauté Urbaine de Lyon/État et des réunions de coordination PDIE. Nous avons saisi l'opportunité de participer en tant qu'observateur à des réunions techniques, durant les entretiens réalisés, comme pour les aides à la mobilité :

- [Le chargé de mission mobilité-insertion] *m'a dit qu'il y avait un comité technique qui précède le comité de pilotage ?*
- *Les instances de gouvernance. Alors, il y a les comités techniques qui ont lieu au moins une fois par trimestre et il y a un comité de pilotage annuel sur mobilité et insertion. Le prochain comité technique a lieu le 27 novembre. Le prochain comité de pilotage le 11 décembre.*
- *D'accord. Et est-ce qu'il serait possible d'y participer à ce comité technique en tant qu'observateur ?*
- *Oui, pourquoi pas. 3^e étage, grande salle rouge. Il a lieu de 16h30 à 17h30. Oui, il n'y a pas de soucis, en tant qu'observatrice. »* (Entretien : Chargé de mission développement économique, emploi, insertion, Communauté Urbaine de Lyon, 19 novembre 2008).

Nous avons participé aux comités techniques mobilité-insertion et aux réunions de coordination PDIE, en tant que doctorante et au titre du travail de thèse mené. Durant ces observations, nous avons pu prendre des notes, pour approfondir notre connaissance des dispositifs d'action et pour rendre compte des échanges entre les participants (débat, questions). Ces réunions ont également été de précieuses occasions de prendre des contacts avec les acteurs pour réaliser les entretiens semi-directifs et collecter des documents internes.

Des sources écrites

Afin de compléter et de croiser les propos des acteurs de ces dispositifs d'action, nous avons mobilisé différents types de documents administratifs : des documents publics de cadrage des politiques étudiées (Plan de mandat, Plan de déplacement urbain, Contrat urbain de cohésion sociale, délibérations) et des documents internes collectés durant les entretiens ou phases d'observation (comptes-rendus de réunion, documents d'évaluation ou de présentation, bilans d'activité, diagnostics et plans d'action).

Les documents de cadrage des dispositifs ont été analysés de façon linéaire, afin de recenser les enjeux et stratégies énoncés en matière de prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans ces documents. Les documents internes relatifs aux dispositifs d'action ont constitué des sources informatives de première main, qui ont permis de compléter les entretiens et observations réalisées, du point de vue du contenu des dispositifs d'action (enjeux et solutions) mais aussi de leur pilotage (financement, suivi, évaluation).

C'est à partir de cette enquête et de ces choix méthodologiques que seront produites les analyses qui vont suivre dans les chapitres suivants.

	Politique de transport et de déplacement Tarification sociale et tramway T4	Politique de l’insertion par l’emploi, d’emploi et politique de la ville Aides à la mobilité	Politique temporelle, environnementale, de développement économique Plans de déplacement inter-entreprises
ENTRETIENS	<ul style="list-style-type: none"> - Définition et pilotage des mesures (9) - Entreprise exploitante (3), information, médiation et vente (7), partenaires sociaux (7) 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition et pilotage des mesures (8) - Porteurs de projet (4) - Référents (7) 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition et pilotage des mesures (6) - Animation (3)
OBSERVATION	Commission tarification sociale	Comités de pilotage et comité technique mobilité-insertion	Réunions de coordination des PDIE
SOURCES ECRITES	<ul style="list-style-type: none"> - PDU et délibérations tarification sociale. - Bilan d’activité des structures d'accueil des publics (<i>partenaires sociaux</i>). - Bilan PIMMS (<i>information, médiation, vente de titres</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comptes-rendus des comités techniques et comité de pilotage (2006-2009) - Bilans d’activité des porteurs de projet 	<ul style="list-style-type: none"> - Délibérations Communauté Urbaine de Lyon - Diagnostics et plans d’action des PDIE

Les chapitres suivants (5 à 7) présentent les études de cas réalisées. Le chapitre 5 est dédié aux aides à la mobilité qui visent à lever les freins à l'emploi et qui sont développées dans l'agglomération lyonnaise depuis le milieu des années 1990 ; le chapitre 6 porte sur l'amélioration des tarifs sociaux et de la desserte des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville dans les politiques de transport. Le chapitre 7 présente les démarches de Plans de déplacement inter-entreprises menées dans l'agglomération lyonnaise depuis le milieu des années 2000.

La structuration des études de cas vise à comprendre chacun des dispositifs d'action, par leurs objectifs, leurs contenus, leurs modalités de mise en œuvre et leurs conditions de pilotage. Chaque étude de cas vise à rendre compte de la singularité des dispositifs, tout en permettant la mise en œuvre d'une même grille d'analyse. Les résultats sont analysés dans le chapitre 8.

CHAPITRE 5

Des aides à la mobilité conditionnelles, de plus en plus soumises à un impératif de durabilité

Les aides à la mobilité sont nées dans l'agglomération lyonnaise au milieu des années 1990 d'un constat de terrain d'acteurs associatifs de l'insertion par l'emploi, et s'inscrivent dans le cadre de la politique de la ville et des politiques de retour à l'emploi. Leur objectif est de répondre aux difficultés de mobilité des personnes en insertion, frein à l'emploi. Ces dispositifs d'action ne visent donc pas à concilier des enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable. Là n'est pas leur rôle. Ces aides à la mobilité, « conditionnelles », sont cependant de plus en plus soumises à un impératif de durabilité.

Ce chapitre montrera dans un premier temps que les politiques d'insertion et plus largement du retour à l'emploi, en lien avec la politique de la ville, ont contribué à la prise en compte des difficultés de mobilité des laissés-pour-compte de la mobilité. Cet enjeu émergent est cependant encore peu éclairé : le diagnostic de départ est en effet difficile à établir à l'échelle d'agglomération, et les enquêtes déplacements mettent peu l'accent sur les difficultés de mobilité. Les nouveaux principes de mobilité durable occultent l'existence de difficultés de mobilité liées à l'absence de voiture. Les aides à la mobilité sont conçues comme une compensation de ce handicap, pour accéder à l'emploi, selon les principes de l'égalité des chances.

Ces dispositifs d'aides à la mobilité, qui se veulent innovants et adaptés aux besoins, sont cependant soumis à des contraintes financières et institutionnelles fortes qui, au final, les éloignent de leur public. Elles sont par ailleurs de plus en plus soumises à un impératif de

mobilité durable. A l'échelle d'agglomération, elles forment une marqueterie d'aides à la mobilité, sont limitées et fragmentées.

En outre, la prescription, au cœur de la mise en œuvre, les rend conditionnelles, et se traduit par une pluralité de pratiques professionnelles des prescripteurs, qui constitue le trait d'union entre le dispositif et les bénéficiaires potentiels. L'accès à ces dispositifs est au final incertain pour les bénéficiaires finaux et fait apparaître le spectre d'un droit à la mobilité conditionnel, d'autant plus que les prescripteurs participent eux-mêmes du non-recours à ces aides.

Nous aborderons dans une quatrième partie les conditions de pilotage de ces aides à la mobilité. Faiblement institutionnalisées à l'échelle d'agglomération, elles sont comme en sursis permanent. La mise à l'agenda de cet enjeu de mobilité vers l'emploi des personnes en insertion s'est faite progressivement, dans la Politique de la Ville et les politiques de retour à l'emploi : d'appel à projet en appel à projet. Dans l'agglomération lyonnaise, l'État et l'Europe ont fortement contribué à la reconnaissance de cet enjeu, favorisant le dialogue entre le monde du social et le monde du transport.

La construction progressive d'une gouvernance mobilité-insertion s'est faite autour d'un partenariat État / Grand Lyon, qui s'est progressivement élargi : le dispositif de pilotage s'est renforcé et les initiatives associatives se sont professionnalisées, mais ces aides à la mobilité demeurent toujours expérimentales. Elles ont cependant contribué à l'amélioration des politiques de transport, tant en matière de tarifs sociaux que de desserte des zones d'activité.

1. Les difficultés de mobilité vers l'emploi, un « enjeu orphelin » peu éclairé

1.1. Les personnes en insertion, laissés-pour-compte de la mobilité

Dans l'agglomération lyonnaise, l'émergence de la question des difficultés de mobilité des personnes en insertion est avant tout due au constat empirique de professionnels de l'insertion qui, au contact des publics, ont été confrontés à la mobilité comme un frein à l'emploi.

Des difficultés de mobilité

Dans l'agglomération lyonnaise, dès 1995, les acteurs associatifs de l'insertion constatent les difficultés de mobilité pour accéder à l'emploi :

« - Depuis 1995, en fin de compte, il y avait beaucoup de travail avec les professionnels qui recevaient en direct des personnes et qui diagnostiquaient la mobilité comme un handicap.

- D'accord.

- Dans la mesure où il y a avait un problème d'accès à l'emploi. Une personne demandeuse d'emploi qui avait accepté un poste malgré des contraintes de transport longues et difficiles et avec beaucoup de ruptures de charge, va tenir un mois et au bout d'un mois ne va plus pouvoir continuer son emploi parce que ça devient trop lourd à gérer le transport, par rapport à l'emploi. Et du coup, ne gardera pas l'emploi » (Entretien, chargé de mission mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, 1^{er} avril 2008).

Les acteurs au contact des publics diagnostiquent de multiples difficultés de mobilité, qui renvoient au contexte territorial, à l'offre de transport collectif, à la structuration de l'emploi qui requiert davantage d'être autonome pour se déplacer, mais qui renvoient aussi à des difficultés financières, ainsi qu'aux compétences et aptitudes des individus pour se déplacer.

« Donc : articulation des moyens de mobilité entre eux, et traitement des difficultés de la personne à se mouvoir, freins psychologiques, difficultés d'ordre pratico-pratique, pour lire un plan, difficultés à se mouvoir dans un espace, etc. etc. ET aussi difficultés financières. A ne pas oublier, puisque les personnes n'ont pas forcément les moyens - c'est un euphémisme – d'avoir un abonnement dans les transports en commun » (Entretien : Chef du bureau de la cohésion sociale, Préfecture du Rhône, 19 décembre 2008).

« Globalement, les raisons, c'est ça : les ressources, l'absence de permis, qui est lié aux ressources bien évidemment, ça c'est quand même un gros souci. Et puis, il y aussi des soucis cognitifs pour passer le code - pour la conduite, c'est moins évident. Après, la mobilité liée aux transports qui n'est pas toujours évidente, avec des horaires décalés des choses comme ça. Donc, c'est toujours un souci pour nous, c'est un frein à l'emploi quand même » (Entretien : responsable d'une Mission Locale de l'agglomération lyonnaise, 24 mars 2010).

Pour la plupart des acteurs, ces difficultés sont ainsi de deux ordres : exogènes, liées au contexte territorial, et endogènes, liées à l'individu, à leurs ressources et compétences.

Les peu mobiles, un frein à l'emploi

Ces difficultés de mobilité, voire cette absence de mobilité, ne touchent pas une seule catégorie de personnes bien identifiée, selon une logique de classes ou de couches sociales. Elles concernent un public hétérogène, de personnes en insertion, d'habitants issus des quartiers de la Politique de la Ville ou de territoires en difficultés, qui sont moins bien armés face à la mobilité, moins enclins à être mobiles. Nous verrons que ces aides à la mobilité sont destinées à un public large (personnes en insertion par l'activité économique, demandeurs d'emploi, public RSA, jeunes 16-25 ans suivis par le service public de l'emploi, public PLIE, habitants des quartiers CUCS, etc.).

La caractéristique de ces publics est qu'ils ne répondent pas aux exigences de mobilité des territoires urbains et métropolitains, marqués par une dissociation des bassins de vie et des bassins d'emploi :

« C'est comment faire comprendre aux personnes que tant qu'ils ne seront pas mobiles, ils ne pourront pas trouver un emploi... Parce que comme j'ai dit, leur aire de raisonnement, c'est 5 km...ça fait peu généralement, ça veut dire que tous candidatent à la mairie généralement (...) ou à une entreprise du coin. (...) Si la commune était l'échelle du bassin d'emploi, ça se saurait. Il faut arriver à les faire passer le cap » (Entretien : chargé de mission mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, 1^{er} avril 2008).

« C'est bien d'avoir un équipement de style la médiathèque, les piscines, des stades, des palais des sports, au niveau scolaire, d'avoir absolument tout ce qu'on veut, (...) mais, à un moment donné, ça facilite pas les choses quand on a affaire à un public ou à des gens qui n'ont pas la mobilité comme référence. La mobilité géographique et aussi la mobilité intellectuelle. Qui à mon avis, ça, ça serait la première chose à travailler. (...) Les gens, ils naissent [dans la commune] ils veulent travailler à [dans la commune], ils veulent mourir [dans la commune] » (Entretien : acteur en charge du suivi des publics, Mission Locale, 25 février 2010).

Outre des difficultés de mobilité multiples, c'est la difficulté à bouger, à être mobile qui pose problème, dans une société où les exigences de mobilité sont fortes. Leur ancrage local fort est considéré comme un handicap, car il ne permet plus de s'insérer pleinement dans la société et en particulier d'accéder à l'emploi : ce sont également les valeurs liées à la mobilité qui sont au cœur du problème de mobilité.

Or, cette exigence de mobilité est d'autant plus forte pour les personnes faiblement qualifiées, que les emplois qui leurs sont accessibles sont plus diffus à l'échelle métropolitaine et plus souvent organisés à des horaires décalés. Dans ce cas, le permis de conduire est bien souvent

une nécessité pour l'employeur, et s'il ne l'est pas, il peut malgré tout constituer un critère discriminant entre des candidats :

« Et puis il y a l'histoire du permis de conduire qui est aussi un acte... Enfin, un acte fort... Alors, je sais que ce n'est pas écologiquement compatible, mais je dis souvent que peut-être que dans 20 ans, effectivement, personne n'aura de voiture. Mais aujourd'hui, la norme mentale, ce n'est pas celle-ci. Quand un chef d'entreprise reçoit un CV et qu'il est mentionné le permis ou pas le permis, il y en a un qui part à la poubelle quasi immédiatement. (...) Quand on a affaire à des personnes qui n'ont généralement aucun diplôme, pour le chef d'entreprise, quand (...) il y a au moins le permis, (...) c'est l'équivalent d'un diplôme » (Entretien : chargé de mission mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, 1^{er} avril 2008).

Les acteurs de l'insertion constatent que le permis de conduire est une « *norme* » sociale prégnante dans notre société, en particulier pour les acteurs économiques, et ce, malgré la montée en puissance des enjeux environnementaux.

Cet écart de valeurs liées à la mobilité, selon les catégories de population, peut également se traduire dans les représentations liées aux modes de déplacement : outre le fait que la norme et les capacités de mobilité des personnes en insertion seraient en deçà des exigences de la société, les représentations associées aux modes de déplacement diffèrent, dans un contexte où la prise en compte de l'environnement devient une valeur forte. Si pour les uns, prendre les transports collectifs devient socialement valorisant, pour les autres, ils constituent une contrainte :

« Quand je fais de la provoc, je dis que les TC sont pris par deux catégories de personnes, enfin trois : il y a les étudiants, les pauvres et les bobos. (...) Alors, il y en a pour qui c'est valorisant socialement, parce que c'est un geste environnemental, et d'autres catégories qui sont plutôt contraintes, qui sont très contraintes, car elle n'ont que ça comme moyen de transport à leur disposition » (Entretien : chargé de mission mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, 1^{er} avril 2008).

Pour les acteurs de l'insertion, la mobilité constitue un frein à l'insertion sociale et professionnelle de publics en difficultés, du fait de la prédominance de la mobilité dans la société comme norme et de l'organisation territoriale qui exige d'être mobile. Cependant, étant donné la montée en puissance des enjeux environnementaux, la dépendance aux transports collectifs d'une partie de la population n'est plus considérée comme un problème.

Le problème de la mobilité comme frein à l'emploi a donc été diagnostiqué au départ par les acteurs intermédiaires de l'emploi et de l'insertion, dans le cadre du suivi individuel des publics. Partant de l'individu et de son projet d'accès à l'emploi, c'est bien la mobilité dans

toutes ses dimensions et sa complexité qui est progressivement appréhendée, relative au territoire mais aussi à l'individu, ses capacités, ses ressources et aux valeurs qui y sont associées dans la société. La capacité à se déplacer de façon autonome, à toute heure et dans tout le territoire, permise par la voiture, est selon eux en particulier centrale. Les nouveaux principes de mobilité durable occultent ainsi l'existence de difficultés de mobilité liées à l'absence de voiture.

1.2. Un diagnostic difficile à établir pour les acteurs de l'insertion

Le constat réalisé par les acteurs de l'insertion est le suivant : les personnes en insertion et les demandeurs d'emploi ont un moindre accès à la voiture, ne travaillent bien souvent pas dans les mêmes territoires que ceux dans lequel ils résident, par ailleurs généralement peu accessibles en transports collectifs. A ces difficultés, il faut parfois ajouter des freins cognitifs de degré variable. Cependant, le diagnostic est difficile à établir de façon quantitative, limitant ainsi sa mise à l'agenda politique, que ce soit dans le champ des politiques de l'emploi ou de la Politique de la Ville, ou encore dans les politiques de transport à l'échelle d'agglomération.

En effet, si l'Enquête ménages déplacements de l'agglomération lyonnaise de 1995 permettait d'éclairer les difficultés de mobilité des ménages résidant dans les quartiers de la Politique de la Ville (par un suréchantillonnage du nombre de ménages enquêtés à la demande de l'État), celle réalisée en 2006 n'éclaire plus les enjeux d'accès à la mobilité pour les ménages en difficulté : le suréchantillonnage du nombre de ménages enquêtés dans les quartiers de la Politique de la Ville n'a pas été maintenu, du fait du désengagement financier de l'État, et le périmètre de l'enquête a été élargi à des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise (Beaujolais, Viennois, Isère, etc.), dans la perspective de la construction d'une gouvernance métropolitaine⁹¹.

⁹¹ Source : entretien avec un responsable du SYTRAL et un technicien du CETE en charge de l'EMD le 21 mai 2011, réalisé dans le cadre du programme de recherche « La prise en compte des inégalités socio-spatiales dans les politiques de mobilité : vers de nouvelles catégories de pensée et d'action ? » (coord. S. Chardonnel, F. Paulhiac, F. Scherrer), PREDIT 4, G06 Politiques de transport.

Un moindre accès à la voiture, une dépendance aux modes alternatifs

Le premier argument mis en avant est celui d'un moindre accès à la voiture, appuyé par les statistiques issues des bases de données sur les publics en insertion, qui compilent les données issues du diagnostic individuel réalisé à l'entrée de la personne dans le dispositif⁹² (Pole Emploi, Mission Locale, PLIE, association d'insertion par l'activité économique, etc.). Ces données sont généralement mobilisées comme point de départ pour poser le problème et expliquer en quoi la mobilité constitue un frein à l'emploi des personnes en insertion, par rapport au reste de la population.

Les données statistiques issues des quatre PLIE de l'agglomération lyonnaise montrent que les personnes en insertion engagées dans un parcours d'insertion au sein d'un des PLIE de l'agglomération lyonnaise (soit près de 8 000 personnes) disposent très peu du permis de conduire et encore moins d'un accès à une voiture (*cf. tableau 4*). Au total, seuls 22% ont accès à une voiture (28% pour les hommes et 17% pour les femmes), ce qui est très éloigné du taux de motorisation moyen des ménages de l'agglomération lyonnaise qui est de 78%⁹³.

Tableau 4 : L'accès à la voiture des bénéficiaires des 4 PLIE de l'agglomération lyonnaise

Bénéficiaires des 4 PLIE de l'agglomération lyonnaise	
Taux de possession du permis de conduire	39%
Taux de motorisation des publics titulaires du permis de conduire	56%
Taux de motorisation de l'ensemble des bénéficiaires	22%

Source : Uni-Est, 2009.

Seuls 26% des jeunes de la Mission Locale (16-25 ans) de la Ville de Lyon possèdent le permis de conduire⁹⁴ constate l'élue adjointe à l'emploi et à l'insertion de la Ville de Lyon, lors de son discours de la journée thématique Mobilité et insertion du Grenelle de l'Insertion qui s'est tenue à Lyon le 5 mai 2008.

⁹² Des informations concernant notamment la possession du permis de conduire et d'une voiture.

⁹³ Source : EMD 2006, maîtrise d'ouvrage SYTRAL.

⁹⁴ Source : Discours d'Anne Condemine, élue à l'emploi et à l'insertion de la Ville de Lyon, journée thématique Mobilité et insertion, Grenelle de l'Insertion, Lyon, le 5 mai 2008 (*observation non-participante*).

Une enquête *ad hoc*, réalisée en 1998 auprès de 845 bénéficiaires du PLIE de Vénissieux pour cerner les « *habitudes de transport des personnes engagées dans des parcours d'insertion* », montre que 38% utilisent principalement la marche à pied, 36% les transports en commun et 25% seulement l'automobile ; les deux roues motorisés et non motorisés étant faiblement cités. A partir des résultats de cette enquête, les acteurs de l'insertion mettent également en exergue des différences liées à l'âge et au genre : la voiture est davantage utilisée selon un gradient d'âge et son usage est plus masculin, alors que plus de deux tiers des déplacements à pied sont réalisés par des femmes, source de « *fatigue physique* ». Ainsi, la faible automobilité des publics en insertion se traduit par un recours accru à la marche à pied et aux transports en commun, comme d'autres enquêtes avaient pu le montrer dans les années 1990 pour les habitants des quartiers de la Politique de la Ville⁹⁵ (CETE 1998). Les femmes seraient cependant davantage marquées par ces difficultés.

En 2008, le diagnostic est toujours le même : « *les modes de déplacements les plus évoqués [par les personnes en insertion] restent les transports en commun (64%) mais aussi la marche à pied* »⁹⁶, ce qui est pénalisant car « *le permis est très souvent considéré comme un diplôme par les employeurs notamment pour les personnes pas ou peu qualifiées* », et « *les transports en commun ne permettent pas d'accéder aux emplois à horaires postés et à certaines zones d'activités dans ou en frange d'agglomération* ». Seulement un quart des personnes en insertion recourt à la voiture (24%), les 2 roues étant rarement utilisés. Les personnes en insertion sont donc particulièrement dépendantes des transports collectifs pour se déplacer. Or, la dépendance à l'automobile est forte pour l'accès à l'emploi, en particulier dans les territoires périphériques :

« *Le problème pour travailler dans le sud-est lyonnais, si on n'a pas de voiture, on est cuit, on ne peut pas y aller* » (Entretien : acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 18 mars 2010).

Cependant, si un moindre accès à la voiture peut être perçu comme un frein à l'emploi, il n'est pas explicatif des situations d'exclusion (Cass *et al.* 2005). Aussi, les acteurs de l'insertion complètent-ils ce constat en montrant que 82% des ménages de l'agglomération lyonnaise sont motorisés et que l'usage de la voiture individuelle est encore dominant dans les

⁹⁵ Ainsi, dans les quartiers DSQ de l'agglomération lyonnaise, le taux de possession du permis de conduire des plus de 18 ans est en moyenne de 55%, alors que près de 70% de la population de l'agglomération lyonnaise est titulaire du Permis B d'après l'enquête ménages déplacements réalisée en 1995 (CETE 1998).

⁹⁶ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Mise en place d'une plateforme mobilité-emploi à l'échelle de l'agglomération lyonnaise*, Dossier de candidature, Appel à projet « Des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité », Dynamique « Espoir Banlieue », le 20 juillet 2009.

déplacements domicile-travail (71%), même si la voiture n'est plus utilisée qu'à 49% dans l'agglomération lyonnaise (SYTRAL 2006). L'accès à la voiture demeure encore une norme pour l'accès à l'emploi, y compris dans le premier réseau de transport collectif de province :

« Les chiffres sur les handicaps et les freins aujourd'hui de la mobilité, on se les prend tout de suite. Et d'autant plus que quand on regarde, même si la part modale de la voiture baisse dans le Grand Lyon, elle reste prédominante dans les déplacements domicile-travail. Et d'autant plus dès que vous êtes en périphérie » (Entretien : chargé de mission mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, 1^{er} avril 2008).

Les acteurs de l'insertion mettent moins l'accent sur le déficit d'équipement des personnes en insertion, que sur les écarts d'équipement et d'usage, par rapport à la moyenne dans l'agglomération lyonnaise, et des difficultés que cela entraîne pour l'accès à l'emploi.

Des transports collectifs inadaptés, un *spatial mismatch* à la française ?

Par ailleurs, les difficultés de mobilité sont le résultat des dynamiques urbaines, et en particulier de l'étalement urbain, qui a contribué à une dissociation entre les bassins d'emploi et les bassins résidentiels :

« Nous, les catégories auxquelles on a affaire, elles habitent plutôt sur la périphérie, elles travaillent en périphérie, mais pas dans la même périphérie que dans laquelle ils bossent. L'étalement urbain (...) qui a rejeté entre guillemets en périphérie les ménages les plus modestes pour la plupart... Et puis, le bassin d'emploi est aussi en périphérie. Mais pas les mêmes (...). Dès que vous voulez faire du déplacement de périphérie à périphérie, le réseau de TC est inexistant et il y a de telles échelles temps que on n'est pas près à le faire. (...) Pour peu qu'il y ait des enfants à faire garder... » (Entretien : chargé de mission mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, 1^{er} avril 2008).

Il y aurait ainsi une forme de *spatial mismatch* à la française, avec un décalage entre zones de résidence et zone d'emploi qui résulterait d'un double processus. Les emplois peu qualifiés ont été déconcentrés, des centres vers les espaces périphériques de première et deuxième couronne. En outre, les personnes défavorisées tendent à être reléguées dans les quartiers périphériques de première couronne et les grands ensembles en particulier.

Or, l'offre de transports collectifs est inadaptée, en particulier lorsqu'il s'agit de se déplacer sur des territoires étendus, de périphérie à périphérie ou à des horaires décalés. La question de l'accès à l'emploi s'inscrit dans un contexte d'inadéquation des transports collectifs, face aux besoins de mobilité des personnes en insertion, mais aussi de réduction progressive du

transport employeur, comme le montrent les extraits d'entretien qui illustrent le diagnostic réalisé en 1998 par le PLIE Uni-Est (UNI-EST 1998 : 6) :

« Un de mes fils a trouvé un intérim à Décines. Depuis Bel Air, il faut deux bus et deux métros, ça lui prend une heure. Le matin à cinq heures son père prend la voiture, ils y sont en une demi-heure » (une habitante de Bel Air à Saint-Priest).

« Les gens se débrouillent entre eux dans les entreprises. Tous les services de cars internes aux entreprises ont disparu, y compris ceux des abattoirs (pour les services de 2 à 3 heures du matin). Quand Calor est passé aux 3x8, ils ont mis en place un car et ont fini par l'arrêter. Contrairement aux ZI de Neuville, de Chaponnay, et à la petite ZI de Saint-Priest, il n'y a pas de vrai problème de mobilité sur Corbas/Vénissieux/ Saint-Priest » (Président des industriels de Vénissieux).

« Lorsqu'ABB est venu s'installer sur la Z.I., ils ont mis en place un bus pour leur personnel. Il a été utilisé plusieurs années, surtout par les anciens, puis ils l'ont supprimé » (Représentant de l'Association des entreprises de la Z.I. de Mi-Plaine).

Le décalage entre zones d'emploi et zones de résidence et l'inadéquation des transports publics à desservir ces territoires agirait ainsi comme un frein pour l'accès à l'emploi des personnes en difficultés. Dans le diagnostic réalisé en 1998, pour illustrer les pratiques de déplacements des personnes en insertion, et en particulier leur complexité, les déplacements⁹⁷ d'une quinzaine de stagiaires au sein d'un chantier-école, habitant essentiellement Meyzieu, Décines et Vaulx-en-Velin, avaient été retracés⁹⁸ : les stagiaires partaient entre 5h45 et 7h05, pour arriver entre 7h et 8h30 sur leur lieu de travail ; la durée de leur trajet variait de 50 minutes à 1h35, et de 1 à 4 correspondances (2 à 3 en majorité), à l'exception d'un seul stagiaire qui utilisait sa voiture (ce qui lui permettait de partir à 7h de Meyzieu pour commencer son travail à 7h30 à Décines, avec un temps de parcours de 30 minutes). Dans le diagnostic, l'accent était mis sur la nécessité de s'adapter aux horaires de l'entreprise, la dépendance vis-à-vis des transports collectifs, la longueur et la complexité des déplacements du fait du nombre élevé de correspondances, ce qui se traduisait par ailleurs par « *un accroissement du temps d'activité, un manque de souplesse des déplacements, un manque de réactivité en cas de problèmes sur un des maillons du déplacement* » (Uni-Est 1998 : 17). Pour les acteurs de l'insertion, la complexité de la chaîne de déplacement qui pèse sur les

⁹⁷ Lieu et heure de départ, lieu et heure d'arrivée, trajets (mode, correspondances, horaires), ce qui permet d'établir la durée du trajet dont le temps passé dans les transports collectifs.

⁹⁸ Ils justifient le recours à des méthodes d'enquête qualitatives sur la base d'« *échantillons restreints* » et d'« *entretiens avec des personnes ressources* », par le fait que les personnes en insertion ne représentent pas une catégorie homogène et qu'il est difficile de réunir des « *statistiques complètes* ».

personnes dont les territoires de l'emploi sont situés en périphérie et qui sont dépendants des TC, mais aussi leur plus faible capacité à s'adapter aux aléas, se traduit par *une vulnérabilité face à la mobilité (cf. chapitre 3)*.

Un état des lieux de la desserte des pôles d'activités de l'agglomération, et en particulier des principales zones industrielles de l'agglomération lyonnaise, avait également été réalisé. Il s'appuyait sur une étude réalisée par l'exploitant du réseau de transport lyonnais en 1995 qui constatait que les flux de déplacement vers les zones d'activité économiques « *sont concentrés dans le temps avec des hyperpointes le matin et le soir, mais un manque d'homogénéité des horaires des salariés. L'importance du trafic en heures creuses n'est pas à négliger* », et que les origines des flux sont « *extrêmement diffuses, donc difficiles à concentrer dans l'espace* ». Le diagnostic ne pointe pas seulement les difficultés d'accessibilité aux territoires de l'emploi pour les salariés, mais aussi la difficulté pour les acteurs du transport de desservir des territoires en périphérie et en particulier les zones d'activités économiques : le diagnostic reconnaît une demande plus diffuse, mais également les caractéristiques fonctionnelles de ces espaces économiques caractérisés par de vastes emprises au sol et une faible densité.

Des freins cognitifs à la mobilité difficiles à mesurer

Par ailleurs, lorsqu'ils évoquent les besoins des publics en insertion en matière de mobilité, la plupart des acteurs interviewés dans l'agglomération lyonnaise dissocient l'accès aux moyens de déplacements de publics en insertion de leur capacité à se déplacer et à bouger, en évoquant la « *mobilité dans la tête* » ou « *la mobilité intellectuelle* » qu'ils distinguent de la « *mobilité géographique* ». Certains expliquent également les difficultés concrètes rencontrées par les publics. Ils évoquent en particulier l'incapacité des publics et notamment des femmes, à organiser un trajet en transports collectifs pour se rendre à l'emploi ou en formation :

« *Il y en a qui n'ont jamais pris le bus pour aller à Lyon, pour aller... Quand vous dites aux gens, vous allez aller travailler [dans telle] ou [telle commune], elles me regardent comme ça (l'interviewé fait les gros yeux), en me disant : « mais, c'est où [cette commune] ? ». Elles ne savent pas du tout, elles ne connaissent pas du tout* » (Entretien : acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 18 mars 2010).

La peur et en particulier la peur d'aller vers des espaces inconnus, est également mise en relation par les acteurs en charge du suivi des publics avec l'incapacité à organiser un déplacement, expliquant que c'est en prenant le bus pour aller au travail ou en formation que les publics se rendent compte que « *ce n'est pas dangereux d'aller ailleurs* » ou de « *bouger* » :

« Et puis aussi, certaines formations, par ricochet, elles ont...font travailler aussi le fonctionnement ou le principe de la mobilité dans la tête des gens. Parce que c'est vrai, que certaines personnes, quand on leur dit, c'est à tel endroit. « Ah, mais comment je fais pour prendre le bus, je ne sais pas aller, je ne sais pas lire, je comprends pas comment fonctionne le tramway, le métro, les dessertes ». Et c'est vrai, c'est très compliqué, quand je leur dis : « La formation, elle est à Villeurbanne ». « Comment je fais ? ». « Vous prenez le [métro] D, après le tram ». « Oh, non, non, je veux pas, je veux pas, je veux pas ». S'il faut faire 2 ou 3 changements, ils sont perdus. (...) Si il est à telle formation, en groupe, il y a la possibilité de travailler la mobilité. Les faire sortir de leur quartier, d'aller faire une mission à Chaponnay, ou à Corbas, ou dans le 8ème, elles arrivent à voir autre chose, et que bouger, c'est pas dangereux ! » (Entretien : acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 12 mars 2010).

Les acteurs de terrain rencontrés dans le cadre de cette étude s'accordent ainsi sur les difficultés de mobilité « *dans la tête* » d'une partie des publics en insertion et le fait que la distance est vécue différemment selon les personnes. Ces freins cognitifs participeraient de difficultés à se déplacer, et notamment à « *sortir du quartier* », pour aller à l'emploi. Lever ces freins par un travail sur l'aptitude à la mobilité des individus constituerait alors une réponse à ces enjeux.

Pour mesurer l'importance de ces freins, une enquête par questionnaire a été réalisée auprès de publics bénéficiaires du PLIE de l'est lyonnais ou demandeurs d'emploi des maisons de l'emploi de l'est lyonnais en 2006 : 300 personnes ont répondu au questionnaire, à 80% des femmes (cf. tableau 5).

D'après les réponses, seule une faible part des personnes en insertion (25%) dit rencontrer des difficultés à « *savoir organiser un trajet* », en particulier des femmes (30%) : cependant, pour la moitié des personnes enquêtées, se déplacer à plus de 15 km - qui est la distance correspondant à l'aire moyenne de recrutement des employeurs, est loin d'être une évidence. Un quart rencontre également des difficultés pour se déplacer à plus de 5 km - qui est la distance correspondant à l'aire moyenne de déplacement en marche à pied pour les personnes en difficulté. Par ailleurs, seule la moitié des bénéficiaires dit utiliser les tarifs sociaux pour se déplacer en transports en commun alors que 77% disent prendre le bus.

Tableau 5 : Extraits de l'enquête sur la mobilité des demandeurs d'emploi et personnes en insertion réalisée par le PLIE Uni-Est en 2006

Extraits de réponses au questionnaire	Affirmation Totale	Affirmation Hommes	Affirmation Femmes
Savoir organiser un trajet	75%	85%	70%
Je me déplace à plus de 5 km	74%	80%	70%
Je me déplace à plus de 15 km	49%	51%	48%
J'ai des tickets TCL	44%	38%	47%
J'ai un abonnement TCL	51%	51%	51%

Source : UNI-EST 2006.

Ces difficultés renvoient pour les acteurs de l'insertion à une méconnaissance de l'offre de transports collectifs (à l'exception des lignes de bus qui desservent leur zone de résidence) et de tarifs sociaux, qui renvoie pour une part à des questions d'aptitude et de compétence et pour une autre part à des difficultés financières mais aussi de gestion d'un budget très serré :

« ça concerne pas mal de personnes [les tarifs sociaux], en même temps... Ce qu'on peut voir dans les enquêtes sociologiques d'Eric Le Breton ou celles de l'IVM c'est qu'effectivement, ceux qui vont travailler, et qui ont accès à l'emploi même si c'est un petit boulot, enfin dans le sens précaire (...), le font. Les autres ne le font pas. Pourquoi ? L'arbitrage entre un ticket tout de suite à 2 euros et l'abonnement à 16,40 euros, c'est le 2 euros qu'ils privilégient pour différentes choses : 1/. ça paraît moins cher immédiatement, c'est sûr, 2 euros ça paraît moins cher, même si au bout du compte à la fin de chaque mois ça ne coûte pas moins cher. Mais aussi, pour ces personnes, 15 ou 16 euros c'est des fois ce qu'il y a pour manger... Et, l'arbitrage entre manger et bouger, il est vite fait, notamment, d'autant plus, quand vous êtes une femme avec des enfants. » (Entretien : chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008)

Un certain nombre d'acteurs mettent cependant en garde d'établir un lien trop simpliste entre accès à la mobilité et accès à l'emploi : *« si c'était le cas, les tziganes seraient les champions du plein emploi ! »* (Uni-Est 1998 : 4). Constatant par ailleurs qu'*« il y a certainement une plus grande proportion d'habitants de la Darnaise [un des quartiers des Minguettes à Vénissieux] à s'être rendus dans le quartier du Boulevard des Belges que l'inverse ! »* (Uni-Est, 1998 : 13), ils attirent l'attention sur une possible *« erreur de focale »* et une injonction de mobilité ciblée sur les habitants du quartier politique de la ville.

Comme d'autres enquêtes ont pu le montrer (Le Breton 2004, 2005), les acteurs de l'insertion montrent que pour une partie des publics, l'ancrage local et l'incapacité à s'arracher du local participerait des freins à la mobilité.

Les statistiques annuelles des politiques d'insertion par l'emploi permettent de montrer le moindre accès à la voiture des personnes en insertion par rapport à la moyenne de l'agglomération. En revanche, l'inadaptation de la desserte en transports collectifs lorsqu'il s'agit de se déplacer sur des territoires étendus ou à des horaires décalés et d'un décalage entre zones de résidence et zones d'emplois, qui s'ajoute et contribue dans le même temps au problème de mobilité vers l'emploi, est difficile à mesurer à l'échelle d'agglomération.

Ces témoignages et enquêtes qualitatives permettent de mettre à jour et de comprendre l'importance de la problématique de l'accessibilité aux territoires économiques pour l'accès à l'emploi et la complexité des pratiques de déplacement de ceux qui n'ont pas accès à la voiture. Cependant, aucune enquête de grande ampleur ne permet de mesurer la réalité et l'importance des besoins de mobilité des personnes en difficulté pour l'accès à l'emploi, à l'échelle de l'agglomération lyonnaise ou plus largement de l'aire métropolitaine, à la fois dans l'espace et dans le temps. Si la précédente Enquête ménages déplacements réalisée à Lyon permettait d'éclairer les pratiques de déplacement des habitants des quartiers sensibles, celle réalisée en 2006 n'éclaire pas ces enjeux. A ces difficultés, il faut ajouter, pour une partie des publics, des freins cognitifs et psychologiques, qui, s'ils sont établis, sont également difficiles à mesurer.

1.3. Des aides individuelles à la mobilité : compenser un handicap pour accéder à l'emploi

Face à ces enjeux, les acteurs associatifs de l'insertion ont développé des aides individuelles à la mobilité (Le Breton 2005), en vue de favoriser l'accès à l'emploi des personnes en difficulté, suivies dans le cadre de leur parcours d'insertion. Depuis le milieu des années 1990 jusqu'aux années 2000, nous avons pu distinguer une évolution de leur finalité : ces aides, si elles relèvent du transport social, ont progressivement été conçues comme complémentaires de l'offre de transport collectif existante, la finalité étant moins l'automobilisation des publics que l'autonomisation en matière de mobilité quotidienne. Cette approche individualisée des problématiques de mobilité s'inscrit également progressivement dans le contexte

d'individualisation des politiques sociales, qui renvoie moins les situations d'exclusion à une responsabilité collective qu'individuelle (Duvoux 2010), et qui fait du retour à l'emploi un enjeu central.

D'un transport social à des aides à la mobilité complémentaires des transports en commun

En 1998, dans l'agglomération lyonnaise, les aides à la mobilité étaient décrites comme du « *transport social* », vu comme une alternative à la voiture individuelle pour des personnes en insertion faiblement motorisées, dont les besoins de déplacement vers l'emploi ne peuvent être comblés par les transports collectifs, du fait des transformations de l'organisation des territoires et du travail.

L'argumentaire était le suivant. L'acquisition d'une voiture, « *très largement majoritaire* » et « *première manifestation, en termes réel et symbolique, d'une autonomie à la mobilité* » des personnes en difficultés, se heurte à « *de multiples freins* » : pour l'achat, le passage du permis de conduire, l'entretien, l'assurance ou encore l'utilisation. Faute de voiture, les personnes en difficulté doivent donc recourir à des « *stratégies individuelles* » pour avoir accès à l'emploi et « *composer en attendant* », c'est-à-dire dans l'attente d'avoir accès à une voiture⁹⁹. Et « *c'est dans ce temps d'attente* », avant l'acquisition d'une voiture individuelle, signe d'un retour à la norme, « *que peut s'inscrire le recours au transport social* ». Ainsi, les acteurs de l'insertion situent-ils dans un premier temps les aides à la mobilité, comme une compensation face à l'inégalité d'accès à la voiture, étape avant l'acquisition d'un moyen de transport individuel qui constitue la norme sociale :

« *Il serait paradoxal qu'une démarche d'autonomisation d'une population ou d'une situation (caractérisée par des inégalités sociales ou spatiales), qui est celle d'un parcours d'insertion, aboutisse à constituer une clientèle captive, participant de la segmentation sociale et non de sa réduction* »¹⁰⁰.

L'objectif pour les acteurs de l'insertion est de permettre à l'individu de s'insérer socialement et à la fin des années 1990, qui marque l'émergence des aides à la mobilité, l'insertion sociale passe par l'accès à la voiture. Dès lors, le transport social est d'emblée posé comme une

⁹⁹ Source : Uni-Est, 1998 : 6

¹⁰⁰ Source : Uni-Est, 1998 : 6.

démarche « *distincte* » de « *la lutte contre l'asphyxie urbaine* », inscrite dans le Plan de Déplacement Urbain de l'agglomération lyonnaise en 1997 qui affirme pour la première fois un objectif de réduction de la place de la voiture dans les politiques de déplacement. Le diagnostic fait donc la distinction entre l'objectif environnemental, affirmé pour la première fois dans la politique de transport et de déplacement, et l'objectif économique du transport social.

Dans les années 2000, avec la montée en puissance des enjeux environnementaux dans le discours politique et l'amélioration du réseau de transport collectif dans l'agglomération lyonnaise, la finalité des aides à la mobilité va progressivement évoluer : l'automobilisation des publics en insertion ne peut plus apparaître comme une finalité des aides à la mobilité avec la montée en puissance des enjeux environnementaux ; elles sont désormais complémentaires de l'offre de transport collectif et de la politique de transport et de déplacement, même si cette dernière ne répond pas à l'individualisation croissante des besoins de mobilité.

Si le nombre de dispositifs favorisant l'automobilité tend à se développer avec la multiplication des aides individuelles à la mobilité, en particulier par les aides au permis de conduire, dans l'agglomération lyonnaise où nous avons réalisé notre enquête mais aussi plus largement en France (Fol 2009), l'autonomisation des publics ne passe plus nécessairement par l'accès à la voiture, pour des raisons à la fois environnementales et économiques.

Les acteurs de l'insertion évoquent aujourd'hui davantage la nécessité de trouver de nouvelles solutions de mobilité qui répondent à des besoins de déplacement individualisés, auxquelles les acteurs du transport aujourd'hui ne répondent pas, du fait d'une logique d'offre :

« Et toute la difficulté elle vient justement que les autorités organisatrices, elles sont du transport et pas du déplacement (...). Elles sont sur du transport, sur du flux (...) Quand il y a moins de 500 voyageurs jour, ce n'est pas intéressant, ce que je comprends... (...) Dès qu'on tricote un peu parce que on est sur des flux inférieurs, il faut tricoter des maillages quasi individuels entre guillemets, des micro-groupes. Ça, ils ne savent pas faire, parce qu'ils sont pas...outillés pour... Et c'est pas les ordres qu'elles reçoivent. Et, je pense que toute la difficulté d'aujourd'hui, c'est ça. Et, c'est pour ça que le social et puis d'autres secteurs se sont occupés un petit peu de ces choses là... Sans en être des professionnels, mais plutôt pour répondre à des demandes et des besoins » (Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Ce sont les acteurs de l'insertion qui répondent alors à ces besoins individualisés, dans les creux de l'offre de transport collectif : dès lors, ils insistent moins sur la distinction de leurs objectifs par rapport aux acteurs du transport que sur la complémentarité des aides à la mobilité, en outre non concurrentes avec l'offre de transport proposée par les autorités organisatrices de transport. L'autonomisation des publics passe par une mobilité autonome, dont on ne dit plus quelles en sont les modalités :

« Cette offre (de location de scooter à bas prix) n'a pas pour but de se substituer aux moyens de déplacement existants mais d'aider temporairement les personnes, jusqu'à ce qu'elles trouvent une solution » (Entretien : Chef de projet, MOUS, Mairie de Rillieux-la-Pape, PLIE UNI-EST, 7 avril 2009).

Cependant, les acteurs des politiques sociales et de retour à l'emploi mettent également en garde contre l'automobilisation à tout prix des personnes en difficulté, pour une partie desquelles les ressources ne leur permettent pas d'assurer les coûts d'entretien et d'utilisation d'une voiture.

Le constat d'un moindre accès à la voiture individuelle est toujours présent dans le diagnostic, et favoriser l'automobilisation peut constituer une réponse parmi d'autres aux besoins de mobilité des personnes en insertion, mais la référence à la voiture individuelle disparaît progressivement de la finalité des aides à la mobilité.

Cette évolution d'un « *transport social en attendant* » à des « *aides à la mobilité* » dont on ne dit plus la finalité, serait sans doute à replacer dans le contexte des évolutions des politiques d'insertion. Conçues au départ comme un moment d'attente, entre deux emplois par exemple, en attendant la reprise économique, comme « *une étape* » (Castel 1995 : 699), l'insertion est devenue à l'instar « *de Sysiphe poussant son rocher qui toujours redévale la pente au moment d'atteindre le sommet* », un « *état* » (*ibid.*).

Une approche individualisée des difficultés et des aides à la mobilité

Si le phénomène de chômage, de précarité ou les situations d'exclusions s'expliquent par des facteurs structurels, on assiste à l'émergence, à partir des années 1990, dans le discours des acteurs des politiques de l'emploi, de nouveaux facteurs explicatifs des difficultés d'accès ou de retour à l'emploi, qui ne relèvent pas de la responsabilité de la société et du collectif, mais

de l'individu (Duvoux 2010). L'absence de mobilité constituerait un de ces freins à l'emploi, endogène à l'individu, comme l'explique un fonctionnaire de l'État :

« Comment être mobile et comment permettre aux gens d'être mobiles ? (...) Pas forcément que pour l'emploi, mais principalement pour un but d'employabilité et d'emploi. D'employabilité, c'est-à-dire permettre aux gens de dire, je peux venir à votre entreprise, je peux venir à votre formation parce que je peux me déplacer. Et souvent, le déplacement, l'absence de mobilité est un frein à l'emploi. Alors, l'emploi a beaucoup de freins, il y a la conjoncture, il y a la situation économique, ça c'est exogène à la personne. Et interne à la personne, il y a la santé, le logement, le...avoir un toit qui est un frein à l'emploi, les freins psychologiques, etc., etc., etc. Et, il y a la mobilité » (Entretien : Chef du bureau de la cohésion sociale, Préfecture du Rhône, Lyon, 19 décembre 2008).

Ainsi, les politiques de retour à l'emploi trouvent également leurs causes et leurs solutions du côté des individus et de leur responsabilité individuelle. Cette « *injonction à l'autonomie* » (Duvoux 2010) se traduit alors par une injonction à être mobile, relayée dans les politiques d'insertion et de retour à l'emploi, dans une société de la mobilité généralisée.

Les inflexions de la politique de la ville se sont également traduites par le passage d'une approche territoriale à une approche individualisée des inégalités d'accès à la mobilité (Fol 2009). Les appels à projet de la Délégation Interministérielle à la Ville, qui ont contribué au soutien financier des aides à la mobilité et à leur reconnaissance dans le champ de la politique de la ville (*cf. partie 4 de ce chapitre*) rendent compte de cette évolution. Le premier appel à projet de la DIV intitulé « Transport public et intégration sociale », lancé en 1996, visait à améliorer la qualité de service des transports publics pour les personnes ou les quartiers en difficultés¹⁰¹.

Avec l'appel à projet « Mobilité Urbaine pour tous », on assiste à une première évolution : l'enjeu n'est plus seulement d'améliorer les transports publics urbains dans les quartiers sensibles, mais aussi de développer des aides individuelles à la mobilité. L'appel à projet « Mobilité urbaine pour tous », lancé en 2001 par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), la Direction des Transport Terrestres (DTT), le GART et l'UTP, propose un soutien de l'État au développement des services innovants de transport en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de leurs habitants¹⁰², soulignant dans son préambule, que le

¹⁰¹ Lancé par la DIV, la DTT et le STP en collaboration avec l'UTP, le GART et la CDC, il s'inscrivait dans la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville qui prévoyait notamment un programme triennal d'amélioration de la desserte et de la qualité des transports collectifs dans les quartiers inscrits en politique de la ville.

¹⁰² Cet appel d'offre fait suite au comité interministériel du 1 octobre 2001 qui a décidé du soutien de l'Etat au développement de services innovants de transport en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville et

service public de transport est pour les habitants des quartiers en difficulté « *le principal moyen de déplacement pour la mobilité quotidienne* ». Pour autant, l'évolution des rythmes de la vie quotidienne doit se traduire par « *la nécessaire adaptation et diversification d'un « service public de transport » contribuant fortement à la cohésion sociale et territoriale, afin de garantir à tous l'accessibilité aux services publics et à l'ensemble des activités urbaines* »¹⁰³.

Entre 2002 et 2005, l'État a soutenu 60 projets, portés par les AOT, en partenariat avec les autres acteurs de l'urbain. L'appel à projet insistait en particulier sur l'importance d'un diagnostic préalable et la construction d'une maîtrise d'ouvrage collective. Parmi les 16 projets financés à hauteur de 30 millions d'euros, avec un financement dégressif sur trois ans, plus de la moitié (9) concernaient des services d'aide à la mobilité (transport à la demande, location de mobylette, atelier de réparation, auto-école d'insertion, etc.) à destination des personnes en insertion, en difficultés et/ou des habitants des quartiers de la politique de la ville, voire même un projet de centrale de mobilité. Seulement six projets ont été retenus au titre du désenclavement des quartiers politique de la ville pour l'amélioration de l'offre de transport public urbain¹⁰⁴.

Cet appel d'offre est révélateur d'une évolution assez forte dans la conception de l'enjeu d'accès à la mobilité et de réduction des inégalités en la matière : l'objectif de désenclavement des quartiers de la politique de la ville, porteur d'une approche territorialisée des enjeux d'accès à la mobilité, cède clairement le pas à une approche individualisée de la mobilité, qui vise à remettre en mouvement les personnes en difficulté, comme S. Fol a pu le montrer (Fol 2009).

L'appel à projet « Des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité » lancé en 2009 par la DIV, marque une seconde rupture, en favorisant le développement d'aides ou de services à la mobilité, mais dans une perspective affichée d'accès à l'emploi.

de leur habitants, en complément de la circulaire du 10 juillet 2001 de la DTT relative à la mise en œuvre des PDU et aux TC de province

¹⁰³ Les modes peuvent être des services réguliers à l'aide de véhicules de taille adaptée, des services à la demande, centrales de co-voiturage, dispositifs d'auto-partage, d'accès temporaire et individuel à un véhicule (deux roues, automobile).

¹⁰⁴ Source : DIV-DTT, *Mobilité urbaine pour tous, Rapport final*, novembre 2003.

L'emploi et l'employabilité, au cœur des aides à la mobilité

Les aides à la mobilité vers l'emploi se sont développées dans les années 1990 et surtout 2000. Cependant, dès les années 1980, des actions mobilité ont été mises en place, mais moins dans une perspective d'employabilité et de retour à l'emploi que dans une perspective plus globale de mise en mouvement et de mobilité sociale : des actions de dépaysement à la montagne, à l'étranger, des séjours de rupture sont ainsi organisés dès les débuts des politiques d'insertion - dans l'agglomération lyonnaise et plus largement en France, pour contribuer à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en insertion.

Si elles ne proposent pas directement d'agir sur les conditions de déplacement des individus pour aller vers l'emploi, ces aides s'inscrivaient dans un registre de mise en mouvement des individus, qui interrogeait en particulier les valeurs ou encore à la culture liée à la mobilité quotidienne et sociale : ces séjours de rupture faisaient ainsi le pari que le voyage et la rencontre d'autres cultures permettraient d'activer une mise en mouvement globale de la personne et favoriseraient la mobilité sociale des individus.

C'est à partir du milieu des années 1990 que les aides à la mobilité vont progressivement être orientées vers l'accès à l'emploi. Dans l'agglomération lyonnaise, des acteurs associatifs expérimentent à l'échelle du quartier, de la commune ou d'un organisme, des aides au transport pour favoriser l'accès à l'emploi : location de deux roues, tournée des agences d'intérim en minibus, etc. L'objectif des aides à la mobilité financées dans le cadre des politiques d'insertion et de retour à l'emploi est aujourd'hui exclusivement l'emploi et l'employabilité des publics (*cf. partie 2 de ce chapitre*).

En 2009, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Banlieue, la Délégation Interministérielle à la Ville lance un nouvel appel à projet intitulé « *Des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité* », qui rend compte de cette inflexion. Répondant à l'objectif de « *lutte contre les fractures territoriales et les inégalités d'accès à l'emploi* », il vise à « *favoriser la mobilité en créant les conditions d'un désenclavement des quartiers de la politique de la ville et d'un accès facilité aux zones d'emploi et aux lieux de formation* »¹⁰⁵ et s'inscrit en complément de l'amélioration globale de l'offre en transport collectif dans les quartiers sensibles (qui bénéficie de 500 millions d'euros de budget issu des crédits du Grenelle de l'Environnement).

¹⁰⁵ Source : Appel à projet

Il propose d'appuyer une quarantaine de projets basés sur un objectif de désenclavement et d'accessibilité à l'emploi, à hauteur de 15 millions d'euros, pour une période de trois ans.

S'il part également du constat d'inégalités d'accès à la mobilité pour les habitants des quartiers de la politique de la ville, du fait d'une motorisation plus faible et d'une offre de service public ni suffisante ni adaptée aux besoins des populations, l'objectif n'est pas tant de contribuer à améliorer le service public de transport que de proposer une offre qui réponde aux besoins de déplacements des populations concernées et alternative à l'usage individuel de la voiture. Les projets peuvent ainsi contribuer : à l'amélioration de la qualité de service des transports collectifs, à des services de transport à la demande desservant des zones emploi situées en limite d'agglomération (hors Ile-de-France), au développement de services à la mobilité, à des PDE, à des centrales de mobilité, à la création et à la diffusion d'une information sur les lignes de desserte des zones emplois périphériques, ou encore à l'apprentissage de la mobilité ou à des aménagements de proximité pour améliorer les conditions de déplacement. Parmi les 49 projets sélectionnés, si des projets d'amélioration de la qualité de service dans les transports publics ont été retenus, une grande majorité propose la mise en place d'une plateforme ou centrale de mobilité-emploi. La nouveauté réside par ailleurs dans le financement de projets qui visent à développer des services à la mobilité à finalité environnementale (PDE, PDIE, covoiturage, modes doux).

Plus encore que dans les appels d'offre précédents, l'accent est mis sur le développement de services à la mobilité, moins pour répondre à un objectif de désenclavement des quartiers de la politique de la ville qu'en vue de les relier aux zones d'emplois périphériques, pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes en difficulté faiblement motorisées.

Partant du projet individuel des personnes en insertion, les acteurs de l'insertion appréhendent les problèmes de mobilité dans toute leur complexité, en liant à la fois l'accessibilité territoriale qui renvoie à la localisation des activités, à l'offre de transports collectifs, mais aussi aux compétences et ressources des individus, incluant y compris la garde d'enfant. De façon sous-jacente, c'est bien de la « *motilité* » (Kaufmann 2002) des publics qu'il est question, à partir d'une approche centrée sur l'individu.

Cependant, ces difficultés de mobilité vers l'emploi constituent un « *enjeu orphelin* » (Combe et al. *à paraître*), difficile à faire émerger, faute d'un diagnostic qui permet de quantifier les besoins. Et tant la reconnaissance du problème que les solutions proposées sont soumises au

respect des enjeux d'une mobilité durable. Il semble aujourd'hui de plus en plus difficile d'affirmer que ne pas avoir de voiture est à l'origine de difficultés de mobilité, et que l'automobilisation des publics pourrait contribuer à y répondre. Ces dispositifs d'action ne visent pas à concilier les enjeux d'accès à la mobilité avec ceux de mobilité durable, mais ils y sont de fait confrontés depuis la mise à l'agenda de la réduction de la place de la voiture, et tendent à être soumis aux principes de respect de l'environnement.

Si les acteurs de l'insertion peuvent dénoncer en partie les écarts d'équipement et d'accès aux transports collectifs dans le champ de la mobilité, ces aides à la mobilité s'inscrivent davantage dans une logique d'égalité des chances. Plus qu'à réduire ces écarts, cette conception de la justice sociale vise à répondre aux besoins des laissés-pour-compte (Dubet 2010). Selon une des orientations de la lutte contre les inégalités dans le modèle de l'égalité des chances, ces aides à la mobilité constituent une « *compensation* » d'un « *handicap* » (Dubet 2010 : 58-59). Elles s'inscrivent bien dans les politiques d'insertion « *qui obéissent à une logique de discrimination positive : elles ciblent des populations particulières et des zones singulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques* » (Castel 1995 : 676). Ce handicap serait ici l'inaptitude à se déplacer de manière autonome, qui constitue un frein à l'emploi et à l'insertion, lié aux mutations de la ville contemporaine.

Elles visent à remettre en capacité les individus à se déplacer : leur objectif est de faciliter l'autonomisation des personnes en insertion, en les rendant plus autonomes dans leurs pratiques de mobilité quotidienne, afin de lever les freins à l'accès à l'emploi. En cela, elles convergent avec les aides développées au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis (Orfeuil 2004, Fol 2009), intégrant l'idée que la réduction du nombre de chômeurs ne passe pas seulement par l'amélioration de la desserte en transports collectifs. Les évolutions des politiques d'insertion s'inscrivent dans un contexte en France où les politiques de retour à l'emploi mettent davantage en exergue la responsabilité individuelle des demandeurs d'emploi dans les causes du chômage et de l'inactivité, par rapport à des facteurs structurels et macro-économiques (Duvoux 2010). Elles sont largement abordées sous l'angle du retour à l'emploi, à l'instar de l'approche privilégiée par la *Social Exclusion Unit* en Angleterre ou du *Transport Equity Act for the 21st Century* aux Etats-Unis (Fol 2009). Elles articulent ainsi mobilité quotidienne et mobilité sociale, selon la formule suivante : « *bouger pour s'en sortir* », et en particulier « *bouger vers l'emploi* ».

D'ores et déjà, on peut constater que les aides à la mobilité sont soumises à la fois à l'objectif de retour à l'emploi, mais aussi de façon sous-jacente à l'objectif de respect de l'environnement.

L'injonction à faire entrer dans le droit commun ces aides individuelles à la mobilité, qui répondent aux besoins de mobilité de personnes en difficulté est formulée par plusieurs auteurs (Le Breton 2005 ; Ascher 2005), qui y voient notamment une réponse à la « *nouvelle question sociale* » de la mobilité (Orfeuil 2004, 2010). Dès lors, nous proposons de montrer la façon dont ces aides répondent aux inégalités de mobilité, tant du point de vue de leur contenu que des conditions de leur mise en œuvre auprès des destinataires finaux.

2. Des aides à la mobilité qui se veulent adaptées, mais qui sont limitées et fragmentées

Si on peut s'étonner que les acteurs de l'insertion sociale ou de l'insertion par l'emploi investissent un champ *a priori* aussi éloigné de leurs compétences, rappelons que ces aides sont développées selon « *la philosophie de l'action globale, de la prise en compte de la personne toute entière* » qui caractérise les acteurs de l'insertion (Le Breton 2005 : 141).

Les politiques d'insertion se sont en effet développées en faisant appel à la « *totalité des besoins* », contribuant ainsi « *à l'extension indéfinie du domaine de compétences des insérés* » (Mauger 2001 : 11). Cette approche globale de l'individu n'est pas seulement au cœur de la définition du contenu des politiques d'insertion, mais bien revendiquée aussi par les acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques d'insertion :

« Pour présenter un peu l'histoire des missions locales, c'était d'après le rapport Schwartz, Bertrand Schwartz - et qui est toujours d'actualité à mon avis, c'était donner une deuxième chance à ces jeunes qui sortaient du système scolaire sans qualification reconnue et de faire en sorte de leur donner une deuxième chance : non pas travailler que le côté formation, mais d'intervenir sur la globalité. Et là on retombe bien dans les problématiques qu'on retrouve, de la mobilité. On s'aperçoit que si on traite qu'une seule facette, on s'aperçoit qu'on a tout faux. Il faut traiter l'ensemble des difficultés que peuvent rencontrer certains jeunes » (Entretien : Acteur en charge du suivi des publics, Mission Locale, 25 février 2010).

Fruit d'une pratique professionnelle qui prône une approche globale de l'individu, les aides à la mobilité ne constituent qu'un outil parmi d'autres des politiques d'insertion et s'insèrent dans une boîte à outil déjà vaste, qui favorise l'accès au logement, à la santé, la formation, l'emploi, l'accès à la culture, au sport, etc. : par exemple, au sein du Plan Local d'Insertion par l'Emploi de la Ville de Lyon, la mobilité constitue une action parmi près d'une centaine d'actions, proposées par près de 90 associations en 2007¹⁰⁶. En ce sens, la mobilité ne constitue qu'une nouvelle dimension de l'insertion.

¹⁰⁶ Source : Entretien auprès d'un acteur de l'insertion en charge de la mobilité, PLIE ALLIES, Lyon, le 7 mai 2008.

2.1. Bouger vers l'emploi : offres de transport, aides financières et acquisition de compétences

Les aides à la mobilité qui visent à remettre en capacité les personnes en insertion face à la mobilité, sont multiples et se diversifient progressivement pour répondre à la complexité du phénomène de mobilité et des besoins individuels.

Elles relèvent dans un premier temps essentiellement d'une offre de transport et d'aides financières ou tarifaires, qui complètent l'offre de transport public : l'offre de transport est micro-collective ou individuelle, et doit permettre de répondre au mieux à des besoins diffus dans l'espace et dans le temps. Progressivement, les acteurs de l'insertion cherchent également à proposer des aides pour favoriser l'acquisition de compétences de mobilité, voire lever les freins psychologiques à la mobilité que rencontre une partie des publics.

Outre les aides que les travailleurs sociaux peuvent apporter de manière ponctuelle et informelle pour définir un trajet par exemple, nous avons pu identifier lors de notre enquête dans l'agglomération lyonnaise, trois types d'aides : des offres de transport (semi-collectif, individuel), des aides tarifaires ou financières qui complètent celles proposées par les autorités organisatrices de transport, ou encore des offres de formation à la mobilité¹⁰⁷. La palette de solutions renvoie à la fois à des actions sur l'offre de transport, le marché des déplacements et la mobilité individuelle (*cf. chapitre 2, grille d'analyse des référentiels d'action des politiques en charge des mobilités*).

Une offre de transport adaptée : du micro-collectif à l'individuel

Dans l'agglomération lyonnaise, des navettes de transport à la demande ou transport micro-collectif et de la location de cyclomoteur ont été expérimentées dès 1998.

¹⁰⁷ Le diagnostic réalisé en 1998 n'a pas retenu le covoiturage comme solution pour répondre aux besoins des personnes en insertion, car déjà pratiqué dans le cadre de pratiques de solidarité, et les expériences nombreuses d'incitations au covoiturage montraient des résultats limités (sauf dans le cas de congestion routière, de péages ou encore d'incitations financières ou substantielles) (source : Uni-Est 1998).

Des navettes de transport micro-collectif

Les navettes de transport micro-collectif sont destinées aux personnes en insertion qui réalisent des missions de services à la personne.

Le principe est le suivant : des chauffeurs en insertion transportent des personnes en insertion, depuis leur commune de résidence jusqu'à leur lieu de travail, dans des territoires périphériques de l'agglomération lyonnaise, mal desservis par les transports collectifs, voire situés au-delà du périmètre de transports urbains (cf. figure 2).

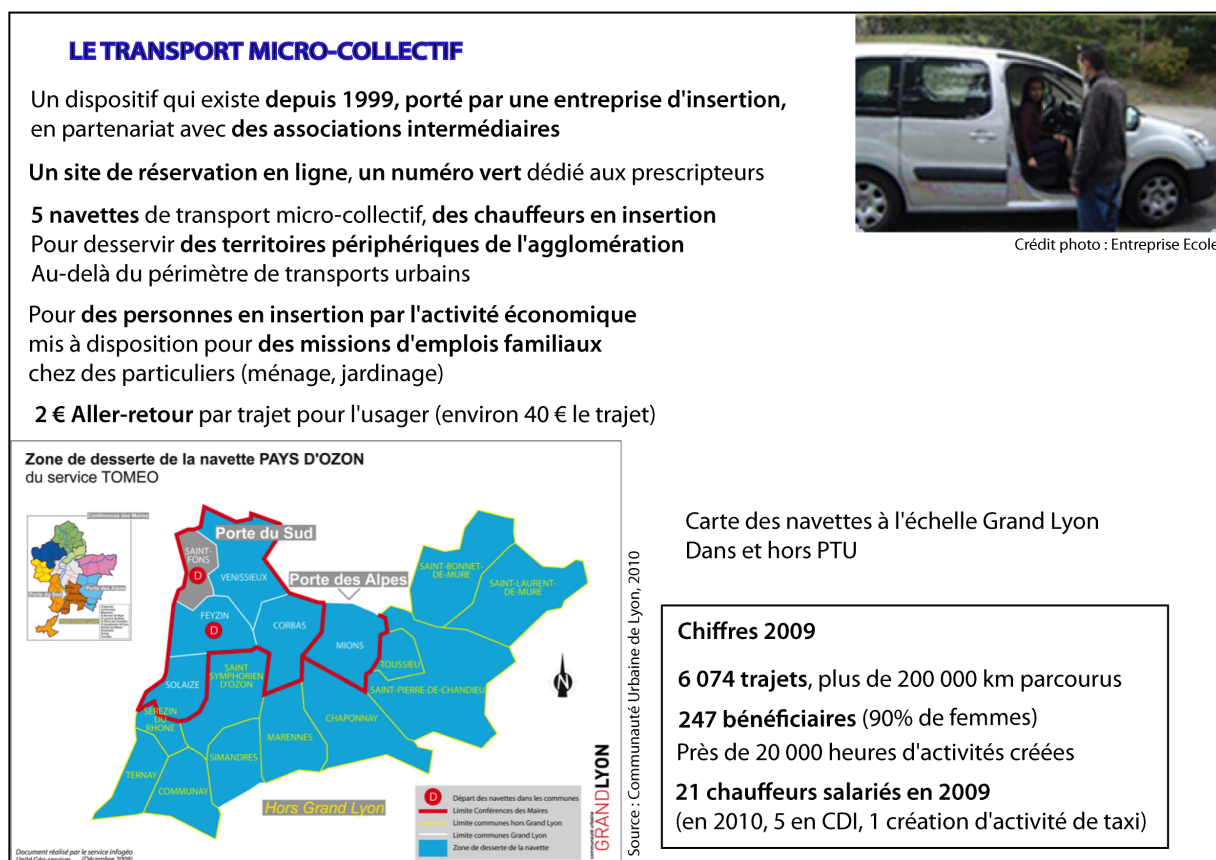


Figure 2 : Présentation du dispositif de transport micro-collectif de l'agglomération lyonnaise en 2009 (auteur : C. Féré, 2011)

La première navette était chargée de transporter les personnes en insertion employées au sein d'associations intermédiaires¹⁰⁸, qui relèvent de l'insertion par l'activité économique, mises à disposition pour des missions de travail, d'emplois familiaux (ménage, jardinage) chez des particuliers : la navette leur permet de se déplacer de leur commune de résidence jusque chez le client (les zones de prospection des clients potentiels correspondant aux communes situées

¹⁰⁸ Les associations intermédiaires comme les entreprises intermédiaires proposent aux personnes en difficultés un accompagnement social et une activité professionnelle, afin de faciliter leur insertion (source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé).

dans un rayon d'une dizaine de kilomètres). Ce public cible avait été défini du fait du morcellement géographique et temporel de ce type de missions de services aux particuliers : les emplois familiaux sont bien souvent réalisés par des femmes - confrontées à de plus fortes difficultés de déplacements, et sont souvent réalisés dans des bassins résidentiels peu denses, périurbains¹⁰⁹. L'originalité du dispositif de transport micro-collectif est qu'il favorise l'insertion des chauffeurs mais aussi des passagers des navettes.

Développé en 1998 à Saint-Fons pour desservir des territoires situés au sud et sud-est de la commune – y compris au-delà du périmètre de transport urbain, le dispositif a ensuite été déployé à trois autres territoires de l'agglomération lyonnaise dans le cadre du programme « *Mobilité urbaine pour tous* » (2003-2005), dans les périphéries nord, est et ouest de l'agglomération lyonnaise. Le dispositif a ensuite été essaimé à un cinquième territoire dans la périphérie sud-ouest, dans le cadre du programme local « *Mobilité et insertion* » piloté par l'État et la Communauté Urbaine de Lyon (2007-2010). Ainsi, en 2010, le dispositif était déployé sur cinq territoires périphériques de l'agglomération lyonnaise.

Le fonctionnement du dispositif est le suivant. Les bénéficiaires du dispositif sont pris en charge par la navette à différents « *points de prise en charge* » définis pour chaque territoire, puis conduits vers leur lieu de travail (cf. tableau 6). Le transport à la demande n'est donc pas réalisé de porte à porte, l'enjeu étant également de responsabiliser les bénéficiaires et de les rendre autonomes.

Les points de destination sont variables, et adaptés pour chaque secteur, en fonction des caractéristiques territoriales mais aussi du rayon d'action des associations d'insertion par l'activité économique : pour le territoire du Val de Saône, 17 points de prise en charge ont été définis, alors que pour la navette du Pays d'Ozon, les points de prise en charge sont limités à Feyzin et Saint-Fons.

Tableau 6 : Points de prise en charge des navettes de transport micro-collectif dans l'agglomération lyonnaise

Navettes	Pays d'Ozon	Grand Large	Val de Saône	Ouest lyonnais	Sud-ouest lyonnais
Année de lancement	1999	2003	2003	2003	2008
Points de prise en charge	Saint-Fons et Feyzin	Décines, Meyzieu, Chassieu, Bron	17 communes du Val de Saône ¹¹⁰	Lyon et Tassin	Saint-Genis-Laval, Oullins, Pierre-Bénite

¹⁰⁹ Source : entretien chargé de mission mobilité-insertion, PLIE Uni-Est, 2008.

¹¹⁰ Fontaines s/Saône, Fontaines St Martin, Cailloux, Genay, Montanay, Fleurieu, Saint-Germain, Curis, Poleymieux, Couzon, Rochetaillée, Collonges, Sathonay, Neuville, Albigny, Rillieux.

Depuis 2009, le dispositif a été étendu à d'autres publics en difficultés pour des besoins de déplacements liés à l'accès à l'emploi ou à la formation, de manière expérimentale et progressive, c'est-à-dire navette par navette. L'enjeu est d'optimiser les trajets et d'augmenter le nombre de personnes transportées par trajet, afin de réduire le coût économique du dispositif. Les besoins de déplacement des salariés des associations intermédiaires restent cependant prioritaires. L'utilisation des navettes est limitée aux besoins de déplacements liés à l'emploi et à la formation, et limité dans la durée. L'objectif des politiques de l'emploi et de l'insertion est en effet de parvenir à l'autonomisation de la personne et à sa sortie du dispositif et du parcours d'insertion.

Ce service de transport micro-collectif est assuré par un opérateur issu du champ de l'insertion par l'activité économique – aucun acteur relevant du champ du transport de voyageur n'avait accepté de mettre en place un tel dispositif. Le coût du dispositif est de 400 000 euros par an, soit environ 45 euros par trajet en 2009. Le coût du trajet (aller-retour) est de 2 euros pour la personne transportée : il est soit versé par l'association intermédiaire en charge de la mise à disposition des publics sur des emplois familiaux à l'opérateur, soit par les utilisateurs eux-mêmes. Ce dispositif est donc fortement subventionné par la puissance publique, mais est justifié par le nombre d'heures d'activités créées grâce à la navette et par la richesse économique ainsi créée.

En 2009, le bilan montre que le nombre de trajets effectués a diminué, mais le nombre d'utilisateurs et d'heures d'activités créé est relativement stable. Des variations sont enregistrées selon les navettes par rapport aux années précédentes. Certaines auparavant caractérisées par une forte activité, connaissent une baisse du nombre de trajet ; d'autres au contraire, auparavant caractérisées par une faible activité, connaissent une forte augmentation du nombre de trajets. La fréquentation des navettes est un élément d'évaluation important. Le bilan 2007 montrait une moindre fréquentation d'une navette de l'agglomération sur un territoire qui bénéficiait de deux navettes durant le 1^{er} trimestre 2006, ce qui s'est traduit par son retrait en 2007. Le nombre de jeunes et de RMistes a également augmenté par rapport à 2008¹¹¹. Le dispositif, ayant un objectif d'insertion professionnelle des publics et des chauffeurs, est évalué en fonction du taux de « *sorties positives* », c'est-à-dire du nombre de

¹¹¹ Cette augmentation s'explique par le fait que le Conseil Général finance le dispositif selon une logique de solvabilisation de la demande pour les RMistes et les jeunes, ce qui suppose un traitement statistique précis de la part des acteurs de la mise en œuvre afin de pouvoir justifier du nombre d'utilisateurs réels l'année suivante et recevoir la subvention de ce partenaire.

personnes qui ont retrouvé un emploi durable (CDD de plus de 6 mois au CDI) à la sortie du dispositif par rapport à ceux qui sont toujours en insertion.

Si l'insertion par l'emploi est réelle, l'autonomisation des publics en matière de mobilité est limitée et ne constitue pas un élément d'évaluation du dispositif : le transport micro-collectif constitue ici une réponse temporaire qui favorise l'insertion professionnelle à court terme, dans le cadre de l'insertion par l'activité économique. Le retour à l'« *emploi durable* » des bénéficiaires devra ensuite se traduire par la recherche d'une solution elle aussi durable en matière de déplacement, que ce soit par les transports collectifs, l'accès à une voiture avec éventuellement le passage du permis de conduire, voire un déménagement.

Vélos, scooters et voitures à louer à bas prix, pour aller vers l'emploi

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs associations se sont succédées dans l'agglomération lyonnaise pour proposer un dispositif de location d'un moyen de transport individuel à bas prix, adapté aux ressources des personnes en difficulté : le premier dispositif proposait de la location de cyclomoteur dans l'est lyonnais ; il a rapidement périclité du fait de problèmes techniques. Un dispositif similaire a ensuite été expérimenté dans le Val de Saône, au nord de l'agglomération lyonnaise. Des associations ont également commencé à proposer de la location de voiture à bas prix. En 2009, un nouveau dispositif de location de deux-roues (scooter) est expérimenté à Rillieux-la-Pape. En 2010, dans le cadre de la réponse de la Communauté Urbaine de Lyon à l'appel à projet « Des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité ? » (cf. partie 4 de ce chapitre), de la location de vélo électrique est également envisagée. Des communes souhaitent également développer le prêt ou la location de vélos.

La location de cyclomoteurs a été expérimentée en 1999 autour de deux plateformes, l'une rayonnant à partir de Saint-Fons sur les communes de Vénissieux, Saint-Fons et Saint-Priest, l'autre rayonnant à partir de Décines sur les communes de Bron, Décines et Meyzieu. De novembre 1999 à 2001, 245 locations ont été réalisées, dont 215 par la plateforme de Saint-Fons, permettant à 140 personnes d'utiliser des cyclomoteurs pour se rendre à leur travail - pour des missions d'intérim ou des CDD en majorité. Les utilisateurs étaient principalement des hommes (94%) de moins de 26 ans (70%).

La seconde plateforme était moins active, du fait d'une moindre implication de l'association ; elle a été fermée en 2002 (Le Franc, 2003 : 9). La location des deux roues était principalement

utilisée pour quelques semaines (56%) en 2000, alors qu'en 2001, ce sont près de 65% des locations qui sont supérieures à un mois. Elles ont surtout permis d'accéder à l'emploi (217 motifs de location sur 245), les autres motifs étant entretien d'embauche, stage ou formation. La location de cyclomoteurs était utilisée à 80% par des demandeurs d'emploi, pour se déplacer vers des zones d'activité et des zones industrielles mal desservies par les transports collectifs. Le coût de location était d'environ 21,32 euros en moyenne par jour de location (coût accru du fait de la décroissance de l'utilisation du dispositif) ; le coût payé par l'utilisateur étant au mieux de 5,35 euros. Pour les acteurs de l'insertion, le coût n'est à nouveau pas à évaluer comme une offre de transport, mais au regard de l'objectif des politiques de retour à l'emploi, à savoir favoriser le retour à l'emploi ou la formation des personnes en insertion.

A partir de 2002 cependant, le nombre de locations et d'utilisateurs de deux roues a également baissé au sein de la plateforme de Saint-Fons : le nombre de locations est passé de 105 en 2000, à 96 en 2001, puis 39 en 2002 ; et le nombre d'utilisateurs, de 66 en 2000, à 44 en 2001 puis 24 en 2002 (*ibid.* : 15). La baisse de l'utilisation de la location de cyclomoteur trouve son explication dans plusieurs facteurs d'après le bilan réalisé en 2003.

Outre des questions liées à la prescription (*cf. partie 3 de ce chapitre*) et à la conjoncture économique, des éléments techniques sont mis en avant : le « *manque de culture cyclomoteur* » dans une agglomération urbaine, la difficulté de trouver du mélange (les motos et scooter fonctionnant avec de l'essence, les pompes à mélange ont progressivement disparu dans l'agglomération lyonnaise), le problème du stationnement de nuit (*ibid.* : 14). Si la location de cyclomoteur a progressivement été abandonnée par l'ensemble des acteurs de l'insertion du territoire, du fait de ces difficultés techniques liées au type de deux roues, le dispositif a cependant fonctionné jusqu'en 2007.

En 2009, une nouvelle offre de location de deux roues motorisées est à nouveau expérimentée, avec des scooters cette fois, à l'initiative de la Ville de Rillieux-la-Pape (*cf. figure 3*). Cependant, le parc matériel constitué de cinq scooters seulement pourrait rapidement arriver à saturation¹¹².

¹¹² Source : Ville de Rillieux-la-Pape, *Comité de pilotage de location de scooter*, Rillieux-la-Pape, 15 mars 2010. (observation non-participante).

LA LOCATION DE VOITURE A BAS PRIX

- Une initiative associative, un dispositif expérimenté depuis 2009. Des dons de voiture (CG 69, Grand Lyon)
- Pour les personnes en insertion dans l'agglomération lyonnaise orientées par un prescripteur
- 5 € par jour, 350 € de caution + essence, 1 mois renouvelable 2 fois (15€ par jour pour l'organisme prescripteur)

Chiffres 2009 - 27 bénéficiaires, 633 jours de location.
En majorité des hommes, 23 jours en moyenne.

Crédit photo : Le Progrès



Un don de véhicule du Conseil Général du Rhône



Crédit photo : Entreprise Ecole

LA LOCATION DE SCOOTER A BAS PRIX

- Un dispositif expérimenté depuis 2009, par la commune de Rillieux-la-Pape Géré par une entreprise d'insertion
- 5 scooters à destination des demandeurs d'emploi de Rillieux-la-Pape et Caluire-et-Cuire pour favoriser l'accès à l'emploi dans des zones pas accessibles en transports collectifs
- 3 € par jour, 15 € par semaine, 50 € par mois, 200 € de caution, BSR nécessaire pour les personnes nées après 1988

Chiffres 2009 - 9 locations réalisées, pour 600 jours
(objectif : 16 location pour 800 jours)

Figure 3 : Présentation de la location de voiture et de scooter à bas prix dans l'agglomération lyonnaise en 2009 (Auteur : C. Féré, 2011).

La location de véhicule à bas prix¹¹³ est un service de location de voiture à la journée, à la semaine ou au mois, proposé par des acteurs associatifs bénévoles, sur la base de voitures récupérées grâce à des dons est fortement subventionné par les acteurs publics pour couvrir les frais de fonctionnement des véhicules.

L'objectif est de favoriser le retour ou le maintien à l'emploi de personnes en difficultés, en répondant à leurs difficultés d'accessibilité à des territoires qui ne sont pas ou mal desservis par les transports collectifs : l'accès à une voiture à bas prix constitue une réponse.

Cette initiative associative a été expérimentée en 2009 grâce à des dons de véhicule, sur fonds propres des bénévoles et responsables du dispositif. Aussi, la pérennité du dispositif n'était-elle pas assurée pour les années suivantes : en 2010, certaines subventions n'ont pas été

¹¹³ Les associations parlent tantôt de « location à bas prix », tantôt de « prêt de véhicule », étant donné que le coût de la location couvre seulement les coûts de fonctionnement des véhicules, ce qui peut dès lors s'apparenter à une forme de prêt.

reconduites. Au final, aucun service de location de voiture ou de scooter à bas prix n'était stabilisé en 2010 dans l'agglomération lyonnaise¹¹⁴.

Ces aides matérielles à la mobilité, qui se traduisent par la mise à disposition pour les personnes en insertion d'une voiture, d'un scooter ou d'une navette de transport à la demande dans le cadre d'un parcours d'insertion, posent le problème de l'autonomisation des publics en matière de mobilité. Louer une voiture peut certes permettre d'accéder à un travail, pour ensuite acheter une voiture. Se pose cependant la question de l'état de cette voiture, qui peut être « *à la limite de l'épave* », pour les personnes à faibles ressources (Chevallier 2002). Pire encore, dans le cas du transport à la demande, une fois que les bénéficiaires sont sortis du dispositif d'insertion, ils n'ont plus de solution pour répondre à leurs difficultés de mobilité : or, puisqu'ils travaillent dans le domaine des services à la personne, l'accessibilité des zones d'emploi se posera rapidement à nouveau pour eux.

Se former à la mobilité : passer le permis de conduire, apprendre à faire du vélo

Des actions de formation à la mobilité ont également été développées dans l'agglomération lyonnaise, essentiellement à partir du milieu des années 2000, avec le développement d'auto-écoles sociales mais aussi l'émergence d'une formation au vélo.

Des auto-écoles sociales adaptées

Deux auto-écoles associatives se sont développées dans l'agglomération lyonnaise et proposent des formations au permis de conduire dites « *sociales* ». L'une, qui est une association d'envergure régionale qui propose des solutions d'habitat pour les jeunes en difficulté de 18 à 30 ans, a mis en place un enseignement adapté du permis de conduire depuis les années 1980 dans le cadre d'une action Sécurité routière, notamment destinée à un public maîtrisant mal le français ou en difficulté d'apprentissage. Elle met en œuvre un « *projet éducatif d'accompagnement en utilisant comme support l'apprentissage de la conduite et le passage du permis de conduire de catégorie B* » et propose une pédagogie adaptée à chaque personne. Un diagnostic préalable permet de définir un accompagnement individualisé. La

¹¹⁴ Source : entretien, chargé de mission développement économique, emploi, insertion, Communauté Urbaine de Lyon, 19 novembre 2008.

formation peut débiter par un renforcement des savoirs de base si nécessaire. Le rythme d'apprentissage tient compte des freins et blocages des élèves. Enfin, l'accent est mis sur les règles de fonctionnement en société. Une attention particulière est portée à la situation sociale de la personne¹¹⁵.

L'autre auto-école associative est un acteur de l'économie sociale et solidaire implanté à Saint-Fons depuis 1992, qui travaille depuis de nombreuses années autour des enjeux liés à la mobilité : tournées des agences d'intérim en minibus avec des demandeurs d'emploi, séjours avec les jeunes dans les stations de sport d'hiver pour trouver des emplois saisonniers, séjours de rupture en Afrique, etc. En 2006, l'association a créé une auto-école sociale, en vue de permettre à des personnes qui ont des difficultés d'apprentissage et des difficultés financières, de passer le permis de conduire.

Auparavant créée pour les jeunes des foyers, l'action Sécurité routière s'est progressivement élargie à des publics adultes, par la mise en place de partenariats avec d'autres financeurs. Considérant que le permis de conduire doit être en partie financé par le bénéficiaire, l'association a développé une politique de financement du permis de conduire, en fonction des besoins de la personne, en vue de les responsabiliser : chaque candidat paie 10 euros par heure de conduite. Le coût du permis de conduire est donc variable selon le nombre d'heures nécessaires à chaque candidat. 40 à 50 heures de conduites sont en moyenne nécessaires, la durée totale pour obtenir le permis de conduire étant en moyenne de 19 mois.

L'association a également mis en place un système de micro-crédit social pour répondre aux difficultés de financement des bénéficiaires et pour permettre d'accélérer la fréquence des leçons de conduite à l'approche de l'examen. Un élève sur deux est potentiellement concerné, pour un montant compris entre 300 et 500 euros. En 2009, 168 personnes sont en parcours au sein de cette action, dont 142 jeunes de moins de 26 ans et 26 adultes : 141 élèves ont préparé l'épreuve théorique, et 63 ont préparé l'épreuve pratique du permis de conduire (soit un taux de fréquentation de 80%). En 2009, le taux de réussite pour l'examen théorique était de 43% (la moyenne dans le Rhône étant de 60% en 2008). Pour l'examen pratique de la conduite, le taux de réussite est de 30% (la moyenne dans le Rhône étant de 39% en 2008).

¹¹⁵ Entretien avec le porteur de projet de l'action « Sécurité routière », auto-école de l'agglomération lyonnaise 26 mars 2010 ; entretien avec le responsable de l'auto-école sociale de Saint-Fons.

Malgré ce dispositif, les conditions de passage du permis de conduire demeurent en effet plus difficiles pour des candidats en grande fragilité au départ, du fait de conditions de vie difficiles, d'emplois précaires, de faibles qualifications, etc.¹¹⁶.

Durant la formation au permis de conduire, ils connaissent également des difficultés pour se rendre disponible (l'emploi peut parfois interrompre la formation, celle-ci n'étant pas reconnue au titre de la formation professionnelle), ou encore pour financer les heures de conduite malgré la prise en charge d'une partie du permis de conduire par les pouvoirs publics. Aussi, du fait de taux de réussite inférieurs à la moyenne du Rhône, les auto-écoles sociales connaissent des difficultés pour se voir attribuer des places d'examens¹¹⁷.

Apprendre à faire du vélo

Une formation à la conduite du vélo est menée depuis 2007 par la Ville de Villeurbanne. Elle a pour objectif de favoriser l'autonomie des personnes en insertion professionnelle en renforçant leur mobilité. Ce dispositif de formation à la conduite du vélo est destiné à des publics en insertion sociale, très éloignés de l'emploi, en vue de l'apprentissage et de l'appropriation de compétences liées à la maîtrise d'un nouveau moyen de transport et à la maîtrise de l'organisation de ses déplacements. Il s'agit également d'une action de promotion des modes doux autour du vélo.

Cette action est proposée par un centre social à Villeurbanne en partenariat avec une association qui favorise les modes doux, à des bénéficiaires du Plan Local d'Insertion par l'Emploi ou des habitants des quartiers CUCS de Villeurbanne. Chaque session se déroule en 12 demi-journées (réparties sur environ 2 mois). Le projet comprend différentes étapes (cours de vélo encadré par un animateur ou en autonomie, sortie dans le quartier, repérage dans l'espace, préparation à une sortie, sortie et bilan de l'action). En 2008, 24 personnes ont bénéficié de la formation au deux-roues vélo. D'après l'association, l'action aurait eu un impact positif sur les bénéficiaires, essentiellement des femmes des quartiers de la politique de la ville et se serait traduite par une prise de confiance¹¹⁸.

¹¹⁶ Source : *ibid.*

¹¹⁷ Source : *ibid.*

¹¹⁸ Source : site internet de l'association.

Des aides tarifaires et financières dans le cadre des politiques sociales et de retour à l'emploi

Des aides tarifaires ou financières sont également proposées par les acteurs des politiques d'insertion, en complément des aides proposées dans le cadre de la politique d'emploi (Pole Emploi) ou des politiques sociales (CCAS).

Au sein des PLIE de l'agglomération lyonnaise, chaque année, une enveloppe financière est dédiée aux aides individuelles à la mobilité et à la garde d'enfant. Ainsi, de 2005 à 2008, au sein du PLIE UNI-EST, ces enveloppes individuelles ont permis de financer des aides aux transports collectifs, à la garde d'enfants ou de rembourser des frais de déplacement (SNCF, carburant) ou de cantine scolaire (*cf. tableau 7*).

Tableau 7 : Vente de titres sociaux TCL par le PLIE Uni-Est de 2005 à 2008

ACTIONS	2005	2006	2007	2008
<i>Abonnements TCL</i>	920	443	456	468
<i>Tickets TCL</i>	770	511	630	470
<i>Autres actions</i>	170	104	161	156
<i>Nombre total</i>	1178	624	687	671

Auteur : C. Féré 2011 ; Source : Uni-Est 2009.

Les acteurs de l'insertion ont une approche de la mobilité qui intègre non seulement l'offre de transport, les aptitudes et les compétences, mais aussi le programme d'activité des individus, et en particulier la question de la garde d'enfant, centrale pour que les femmes notamment puissent réaliser leurs projets professionnels.

Les aides à la mobilité proposées sont multiples et mobilisent les différentes dimensions qui participent de la mobilité quotidienne des individus, qu'elles relèvent d'une offre de transport, des ressources, des aptitudes, mais aussi plus largement de l'organisation du quotidien. Les acteurs de l'insertion tendent à intégrer l'ensemble des contraintes qui pèsent sur la réalisation du programme d'activité et des pratiques de mobilité des personnes en insertion : la mobilité est bien appréhendée comme un phénomène complexe et individuel, qui se déploie dans

l'espace et dans le temps, et qui doit bien souvent intégrer des contraintes familiales (Chardonnel *et al.* 2008). En cela, elles paraissent adaptées aux besoins des personnes en insertion. Cependant, malgré cette volonté d'adaptation des aides aux besoins à partir d'une approche centrée sur l'individu, leur fabrique révèle que les choix opérationnels sont faiblement débattus.

2.2. Une volonté d'adaptation des aides aux besoins

Nous abordons à présent la fabrique de ces aides à la mobilité, c'est-à-dire le choix de leur contenu et de leur fonctionnement opérationnel. Leur modèle économique et leurs modalités de fonctionnement tendent à être adaptés le plus possible aux besoins des personnes en insertion, en intégrant également des objectifs d'autonomisation et de responsabilisation. Les aides à la mobilité sont améliorées de façon progressive et constante, selon un schéma incrémental, jusqu'à trouver la formule la plus adaptée.

Pour autant, malgré cette volonté d'adaptation aux besoins des publics, ces aides s'éloignent progressivement de leur objectif initial, du fait d'un manque d'expertise technique, de la prégnance des objectifs de retour à l'emploi : au final, ces aides sont fortement ciblées et contingentées, et forment une marqueterie d'aides à la mobilité à l'échelle d'agglomération.

Adaptation, responsabilisation, autonomisation

La mise en place de ces aides part du constat que les offres de mobilité existantes ne conviennent pas aux besoins des personnes en difficulté. Les transports collectifs et les solutions alternatives à l'automobile existantes peuvent se révéler inadaptés, ou inexistantes ; le taxi ou la location de voiture pourraient constituer des alternatives aux besoins de mobilité des personnes en insertion, mais sont trop coûteuses. Ainsi, les aides à la mobilité correspondent-elles bien souvent à des adaptations de ces offres, au regard des besoins spécifiques des publics en insertion ou en difficultés, en particulier par la mise en place d'un modèle économique non pas classique, mais social et solidaire.

C'est le cas du transport à la demande, dit micro-collectif, ou encore de la location de moyens de transports individuels dont le fonctionnement opérationnel et le modèle économique sont

adaptés : soit à des objectifs d'insertion par l'emploi, soit à de faibles ressources financières. Le diagnostic réalisé en 1998 montrait que le transport à la demande se veut à la fois « *social* » pour les « *transporteurs et les transportés* » et est caractérisé par « *une fragilité gestionnaire intrinsèque* », car non rémunératrice du fait des « *conditions économiques spécifiques* » selon lesquelles le dispositif est organisé.

Les aides à la mobilité qui proposent des offres de formation sont également adaptées du point de vue de la pédagogie : elles prennent en compte les problèmes de maîtrise de la langue, les difficultés d'apprentissage, mais aussi plus globalement les difficultés rencontrées par les individus, qu'elles soient liées au logement, à la formation, aux parcours de vie, etc.

Pour les auto-écoles sociales, la mise en place d'une offre alternative aux auto-écoles classiques se justifie par le fait que l'offre d'apprentissage du permis de conduire au sein des auto-écoles classiques, marchandes, n'est pas adaptée pour des publics précaires et peu solvables, et avec un faible niveau de culture générale : en plus de conditions financières adaptées, une pédagogie différenciée est nécessaire. Pour l'auto-école sociale située à Villeurbanne, la création de cette offre alternative s'inscrit également dans un contexte double, qui a rendu l'accès au permis de conduire plus sélectif : du fait de la disparition du service militaire, qui assurait bien souvent une fonction d'auto-école, et du renforcement des politiques de sécurité routière. Enfin, cette auto-école sociale s'adresse avant tout aux jeunes, constatant que le risque routier est particulièrement important pour les jeunes de 15 à 24 ans.

Si ces aides sont adaptées, elles doivent également responsabiliser leurs bénéficiaires : autrement dit, les bénéficiaires sont mobilisés de façon active dans la mise en œuvre de ces aides. La responsabilisation se traduit en particulier par la participation des bénéficiaires au financement de ces aides à la mobilité, à la hauteur de leurs possibilités financières. Ces aides à la mobilité se veulent adaptées, tout en permettant la responsabilisation et l'autonomisation des bénéficiaires, en vue de leur insertion.

Le choix des aides à la mobilité : d'une intuition au manque d'expertise technique

Partant d'une analyse individualisée des besoins des publics en difficulté, ces aides à la mobilité sont expérimentales et relèvent de l'innovation, mais peuvent aussi s'appuyer sur des

expérimentations qui ont déjà pu être menées auparavant sur le territoire ou l'échange de « *bonnes pratiques* »¹¹⁹ à l'échelle nationale.

Cependant, les raisons pour lesquelles les associations choisissent de réaliser tel ou tel choix opérationnel peuvent être plus ou moins difficiles à cerner. En particulier, les questions relatives au choix du dispositif technique et au choix du mode, sont assez peu débattues dans les instances de pilotage¹²⁰ et assez peu explicitées (en particulier le vélo et le vélo à assistance électrique). A partir des différents documents, nous avons retracé le choix de deux solutions : le passage du permis de conduire et la mise en place de la location de scooter à bas prix.

Les acteurs associatifs justifient par exemple les aides à l'automobilité pour plusieurs raisons : parce que la mobilité est devenue une exigence pour l'accès à l'emploi ; parce que les territoires de vie et les conditions de travail ont évolué et que les transports publics ne sont pas adaptés face à ces évolutions.

Dans le diagnostic réalisé en 1998, le financement du passage du permis de conduire est justifié par les acteurs de l'insertion, au regard d'un double constat : la nécessité d'avoir accès à une voiture pour se déplacer mais aussi les meilleurs taux de « *sortie positive* »¹²¹ de ceux qui ont accès à une voiture. Les acteurs de l'insertion ont tenté de mettre en évidence une corrélation entre le taux de motorisation et le processus de sortie du chômage à partir de leur base de données statistiques sur le public au sein des PLIE (*cf. figure 4*) : entre les personnes en insertion qui n'ont ni le permis ni accès à la voiture et celles qui ont le permis et une voiture, le taux de sortie positive varie de 32 à 49%, soit un écart de 17% qui représente 658 sorties positives « *en plus* » (Uni-Est, 1998 : 55). Pour les acteurs de l'insertion, ces chiffres justifient, malgré le coût du passage du permis et malgré la charge financière que représente l'acquisition et l'entretien d'un véhicule, le financement du permis de conduire et l'aide à l'automobilité : « *le nombre d'annonces exigeant une autonomie de déplacement, spécifiant même un véhicule est croissant* » (*ibid.* : 57).

¹¹⁹ La personne chargée de mission mobilité-insertion au sein du PLIE Uni-Est évoque notamment les échanges entre la Maison de l'Emploi de Saint-Nazaire ou encore l'Association Voiture&Co qui propose la mise en œuvre de plateformes mobilité-insertion en France (source : entretien, Chargé de mission emploi-insertion, PLIE Uni-Est).

¹²⁰ Source : observation non-participante au sein des comités techniques mobilité et insertion.

¹²¹ Le taux de sortie positive est un des principaux indicateurs retenus pour mesurer l'efficacité des politiques d'insertion au regard des objectifs de retour à l'emploi : il correspond au retour à un « *emploi durable* » : CDD de plus de 6 mois, CDI. Pour les PLIE, les deux autres indicateurs d'évaluation sont « *ruptures de parcours* » et « *sorties administratives* » (Blanchet 2011).

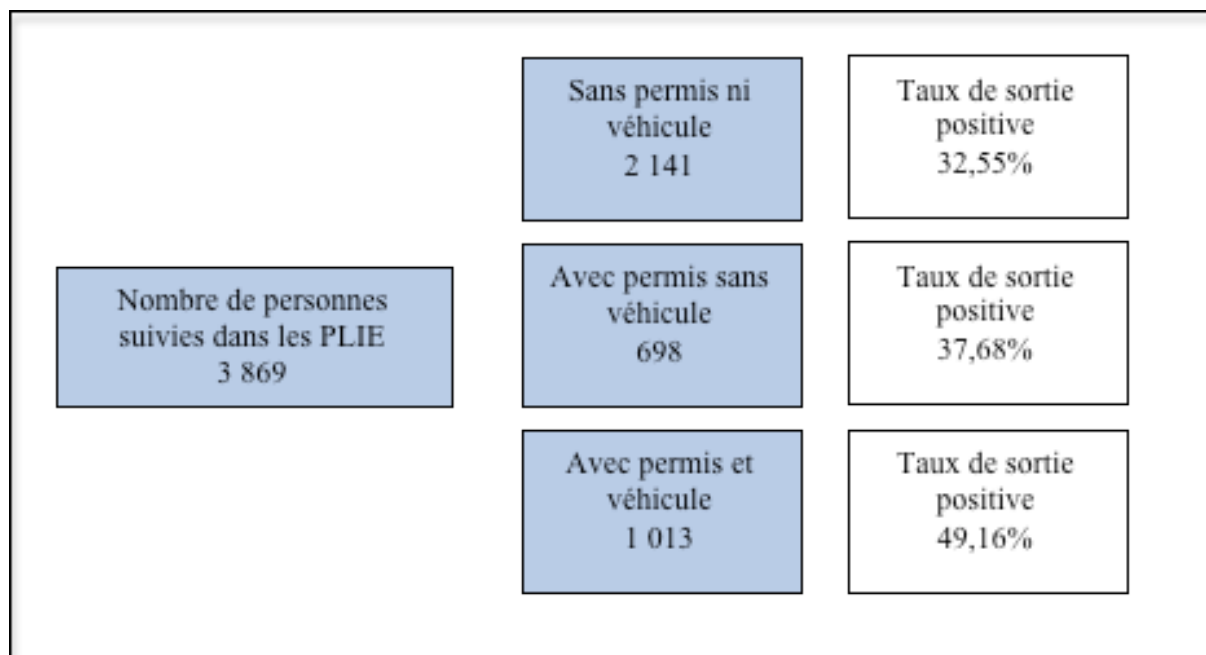


Figure 4 : Taux de sorties positives du PLIE et accès à l'automobile en 1998 (Source : Uni-Est 1998)

Cependant, ce que le diagnostic n'évoque pas, c'est que rien ne permet de vérifier que la corrélation entre accès à la voiture et retour à l'emploi ne masque pas d'autres facteurs qui renverraient davantage au degré de difficultés des personnes en insertion, liées au logement, à la formation, etc. Rappelons que les travaux d'Yves Jouffe ont montré que les projets individuels et les valeurs étaient centrales et contribuaient davantage à différencier les mobiles précaires des précaires peu mobiles (Jouffe 2007, 2010). On voit dès lors apparaître la difficulté, voire le risque, d'établir une relation de cause à effet entre mobilité quotidienne et mobilité sociale.

En 2010, le dispositif opérationnel de la location de deux roues n'est pas stabilisé dans l'agglomération lyonnaise et les acteurs de l'insertion tentent à chaque nouvelle expérimentation de l'améliorer. Après avoir commencé par de la location de cyclomoteur qui s'est révélée problématique pour des raisons techniques notamment, puis la location de scooter, ils pourraient être amenés à proposer de la location de scooter électrique :

« - Le deux roues, on a eu différents soucis. Alors, c'est ringard le cyclomoteur, c'est le scooter. Les femmes ne le prennent pas d'autant plus, elles ne le prennent pas en zone urbaine. (...) En zone rurale, c'est un petit peu différent. Et les femmes si elles le prennent, ce sera du scooter, ce ne sera pas non plus du cyclo. Le cyclo fonctionne sur du mélange, et il n'y en a plus. Il y a le problème de stationnement de nuit aussi. Parce que si vous le laissez dans la rue, vous n'en avez plus. Donc,

comme beaucoup vivent dans des immeubles de plusieurs étages, comment on fait ? Et ça, on n'a pas réussi par exemple à résoudre les problèmes avec les bailleurs sociaux. J'ai essayé de voir plusieurs fois, de les contacter en disant que souvent dans leurs pieds d'immeubles, ils ont des locaux vides puisque personne ne veut y résider.

- D'accord.

- Mais, c'était pour des questions de sécurité, poser des trucs avec de l'essence (...) Donc là, on est reparti avec une autre idée, mais c'est des idées qui émergent, en se disant mais pourquoi pas essayer avec des scooters électriques, puisque les scooters électriques se sont un peu affinés en termes d'autonomie des batteries... Avant, on ne pouvait pas faire grand chose ; maintenant, on peut faire un peu plus de km dans la même journée, et en fin de compte l'électricité coûte moins cher (...) que le super avec lequel elles fonctionnent. Donc, on en est aux prémises de se dire pourquoi pas essayer de remonter pour test, un parc, un petit parc, pour voir si ça peut fonctionner. » (Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Malgré ces précédents échecs, les acteurs de l'insertion continuent à développer des aides, sur la base de location de deux roues motorisés, en tentant de l'adapter au gré des réussites et des échecs : cette capacité d'adaptation est consubstantielle aux aides à la mobilité, caractérisées par leur évolution permanente.

Pour autant, nous avons pu constater à Lyon comme à Marseille ou encore à Saumur¹²², que les acteurs de l'insertion rencontrent des difficultés à faire fonctionner ce dispositif de location de deux roues motorisés à bas prix. Dès lors, nous nous sommes intéressés aux raisons pour lesquelles les acteurs de l'insertion proposent ce type de dispositif, hormis le faible coût d'investissement et de fonctionnement de ces modes de transport, ces raisons étant assez peu explicitées.

A Rillieux-la-Pape, l'expérimentation de location de scooter était justifiée par le fait qu'une partie des publics jeunes (18-25 ans) ne peut avoir accès au permis de conduire du fait de son coût. Se dégage ainsi de façon sous-jacente l'hypothèse causale qui a été faite et qui a conduit à tester une offre de scooter : parce que les jeunes demandeurs d'emploi n'ont pas accès à une voiture, du fait du coût du passage du permis de conduire et de l'acquisition d'une voiture, ils pourraient utiliser des scooters pour aller au travail, qui ne nécessitent pas d'avoir le permis de conduire et qui sont en outre peu coûteux pour la puissance publique.

¹²² Cf. colloques - liste des sources écrites et orales.

Cependant, rien n'indique que les personnes en difficultés soient plus inclinées à utiliser un deux roues motorisé pour se rendre à l'emploi, à défaut d'avoir accès à la voiture et aux transports collectifs.

Si les deux roues étaient fortement développés jusqu'à la démocratisation de la voiture (Orfeuillat 2008), aucune enquête ne montre aujourd'hui qu'un moindre accès à la voiture individuelle serait compensé par l'acquisition d'un deux roues à moteur pour les ménages les plus défavorisés. Au contraire, les statistiques d'équipement automobile des ménages (INSEE 2006) montrent que le deux-roues à moteur est globalement moins utilisé par les personnes très défavorisées (décile de revenu par unité de consommation 1 et 2 notamment) qui ont également moins accès à la voiture, que par les personnes plus aisées qui sont également plus motorisées (décile 5 à 10 et en particulier 7 à 10) :

Tableau 8 : Taux de possession de véhicules à moteur selon les revenus des ménages en 2006 en France

Décile de revenu par UC	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Au moins 1 VP	60	68.4	77.1	78.3	85	87.2	91.1	90.9	92.7	92.4
2 VP ou +	13.4	15.2	25	29.2	37.7	39	47.3	44.3	45.2	46.5
2 roues à moteur	7.8	7.3	9.6	10.3	11.5	13.3	12.4	12.4	10.1	11.5

Source : *Équipement automobile des ménages, Enquête Budget des familles, INSEE, 2006*

Les acteurs de l'insertion font le pari que ce mode de transport pourrait, dans le cadre des aides à la mobilité, être une compensation d'un moindre accès à la voiture, dans une logique d'offre de transport. Cependant, ils rencontrent des difficultés à prescrire cette offre de location de scooter : à Rillieux-la-Pape, les aides de location de scooter ont très peu été utilisées la première année par les référents du territoire, et en particulier par ceux de la Mission Locale, alors même que cette aide visait en particulier les jeunes (16-25 ans).

Des solutions plus durables telles que les scooters électriques ou vélo à assistance électrique sont également progressivement proposées. Dans certains territoires, une offre de vélo assistance électrique et de vélo est développée à destination des personnes en insertion. C'est le cas de la plateforme « *Bougez vers l'emploi* » d'Aubagne / La Ciotat / Gardanne dans le sud de la France. En 2009, le nombre de prescriptions de vélo et de vélo assistance électrique est cependant faible au vu du nombre de prescriptions d'autres offres de moyens de transport : 77 mises à disposition de voitures, 82 de scooters, 10 de vélo et vélo à assistance électrique, et

345 de transport micro-collectif¹²³. Ces nouvelles offres de vélos classique ou à assistance électrique peinent à trouver leur public.

Cette palette de solutions progressivement mise en œuvre introduit également de nouvelles normes comportementales, en lien avec les distances de déplacement, par l'émergence du nouveau métier de conseiller mobilité-insertion qui croise dans certains territoires une expertise en mobilité durable et en insertion :

« - Quelle est la formation des conseillers en mobilité ?

- Ils viennent d'un peu partout. En général, c'est soit des gens qui viennent de l'insertion, donc des anciens conseillers Pole emploi ou Mission Locale, soit des personnes qui viennent de la mobilité ou du développement durable.

- Quand vous dites, des personnes qui viennent de la mobilité, c'est large ?

- Oui, des personnes qui travaillent dans des associations de location de vélos, de...

- D'accord.

- Enfin ou de... un petit peu développement durable.

- Avec un profil militant ?

- Oui, avec un profil un peu militant, c'est clair. Puisque ce que je ne vous ai pas dit, c'est qu'on est quand même une association de développement durable à la base. Quand on va faire le diagnostic de ces personnes-là, on louera une voiture quand ce sera la dernière solution possible. On ne louera pas une voiture si la personne a 5 km à faire le matin pour aller bosser. Ça, c'est clair. On mettra un vélo, un vélo à assistance électrique ou les transports collectifs, mais on ne mettra pas de voiture. C'est pareil, si les transports collectifs répondent aux besoins de la personne, on ne mettra pas de voiture à disposition. C'est vraiment le dernier service qui est déclenché » (Entretien : Chargé de développement, Voiture&Co, Paris, 8 avril 2010).

Si les acteurs de l'insertion partent bien au départ des besoins individuels de mobilité à partir d'une approche globale et d'une volonté de s'adapter à leurs difficultés tout en répondant à un objectif d'insertion, les réponses offertes révèlent cependant que les aides oscillent entre des intuitions et un défaut d'expertise en matière de mobilité, qui peut conduire à s'éloigner des besoins des publics, voire à rater leur public. C'est le cas de la location de scooter ou encore d'offres de vélo, qui peinent à rencontrer une demande.

Or, les financeurs qui contribuent à subventionner ces dispositifs ne jouent pas un rôle de régulateur, pour ce qui est de l'adéquation de l'offre aux besoins des personnes en insertion : la question du dispositif opérationnel n'est pas centrale. Ils s'intéressent davantage à

¹²³ Source : Voiture&Co, Rapport d'activité 2009.

l'adéquation de la mesure par rapport aux objectifs des politiques d'insertion et plus largement de retour à l'emploi.

Une marqueterie d'aides à la mobilité

Ces aides à la mobilité sont très ciblées, selon des publics et des territoires à géométrie variable et fortement contingentées : elles forment au final une marqueterie d'aides à la mobilité à l'échelle d'agglomération, peu lisible, notamment pour les acteurs en charge de la mise en œuvre de ces dispositifs auprès des bénéficiaires.

Des aides à la mobilité ciblées

Le ciblage des publics et des territoires est très variable d'une aide à l'autre, et essentiellement fonction des périmètres institutionnels des acteurs publics partenaires, financeurs, qui décident des périmètres d'action des aides à la mobilité (*cf. tableau 9*). Nous avons pu distinguer 3 cas de figures.

Le premier correspond à des aides à la mobilité limitées à un seul type de public et/ou un seul territoire, bien souvent lors de leur émergence et de leur expérimentation. Ces actions peuvent faire l'objet d'un portage financier d'un ou de plusieurs acteurs et ont généralement une envergure et une capacité d'accueil des publics limitées. C'est le cas de la location de scooter ou encore de l'action de formation au vélo.

Tableau 9 : Fonctionnement des dispositifs des aides à la mobilité de l'agglomération lyonnaise en 2009

Type d'aides à la mobilité	Offre de moyens de transport collectif	Offre de moyens de transports individuels (location)		Améliorer les compétences de mobilité		
		Location de voiture à bas prix	Location de scooter à bas prix	Auto-école sociale	Auto-école sociale	Formation à la conduite du vélo
Dispositifs de mobilité	Transport micro-collectif	Location de voiture à bas prix	Location de scooter à bas prix	Auto-école sociale	Auto-école sociale	Formation à la conduite du vélo
Prescripteurs potentiels	Associations intermédiaires (prioritaires), Mission Locale et Pole Emploi (complémentaires)	Pole Emploi, Missions Locales, PLIE, associations conventionnées pour le suivi RSA et DELD	Mission Locale, Pôle Emploi, PLIE, CCAS et associations conventionnées	Mission Locale, PLIE, etc.	- PLIE, Mission Locale, Conseil Général (Lyon-Villeurbanne) - PLIE, Pôle Emploi, Mission Locale (Ouest lyonnais)	PLIE et mairie de Villeurbanne
Public et territoire cibles	- Salariés mis à disposition par les associations intermédiaires et demandeurs d'emploi - 5 territoires (Val de Saône/Plateau Nord, Pays d'Ozon, Grand Large, Ouest lyonnais, Sud ouest lyonnais)	- Personnes en insertion du ZTEF Est lyonnais - Public RSA ou jeune du CG du Rhône	Habitants de Rillieux-la-Pape, Caluire-et-Cuire	Personnes ayant des problématiques d'apprentissage et/ou financières. Critères adaptés aux demandes des financeurs.	- Jeunes 16-25 ans suivis par le service public de l'emploi - Jeunes 16-25 ans suivis par les SLEA - Public PLIE de l'Est lyonnais	Publics PLIE et CUCS de Villeurbanne.
Nombre de bénéficiaires en 2009	247 bénéficiaires (6074 trajets)	27 bénéficiaires (633 jours ouvrés)	9 bénéficiaires (600 jours ouvrés)	80 bénéficiaires	150 bénéficiaires (Lyon-Villeurbanne) 54 bénéficiaires (ZTEF Rhône sud et ouest)	24 bénéficiaires

(Source : Féré et Paulhiac Scherrer, 2010)

Le deuxième cas de figure correspond à des aides à la mobilité dont les publics et territoires cibles sont à géométrie variable et fonction des différents partenaires financeurs. C'est le cas du dispositif de location de voiture à bas prix qui est ouvert à différents types de publics et de territoires cibles, en fonction des organismes financeurs¹²⁴. Une des auto-écoles sociales de l'agglomération lyonnaise est également accessible – sur prescription par un référent – à différents publics et territoires cibles.

Nous avons également pu constater qu'au sein d'une association Rhône alpine proposant de la location de 2 roues et de 4 roues, ces aides n'étaient pas proposées aux mêmes publics cibles, du fait de financements différenciés : le prêt de mobylettes était ouvert aux bénéficiaires du RMI et demandeurs d'emplois jeune ou adulte (financé par les Conseils Généraux de l'Ardèche et de la Drôme, par le Conseil Régional Rhône-Alpes, et le Fond Social Européen), alors que la location de voiture à bas prix n'est ouverte qu'aux bénéficiaires de l'Allocation Parent Isolé, de l'Allocation Spécifique Solidaire ou ayants-droits et aux intérimaires¹²⁵, personnes qui d'après leur statut seraient moins éloignées de l'emploi. Les dispositifs élaborés dans le cadre des politiques de retour à l'emploi sont fortement conditionnés par les financeurs et leurs catégories d'action publique.

Enfin, un troisième cas de figure correspond à des aides à la mobilité, qui concernent plusieurs publics et territoires, bien souvent dans un contexte de stabilisation et d'essaimage de l'innovation. Après expérimentation à un public et/ou un territoire cible, certains dispositifs de mobilité font l'objet d'un essaimage à d'autres publics et territoires-cibles. C'est le cas du dispositif de transport micro-collectif de l'agglomération lyonnaise, qui cible des publics et des territoires de manière lisible et cohérente (un public cible pour un ou plusieurs territoires), en opérant des choix politiques : les navettes sont accessibles pour les mêmes publics (salariés mis à disposition, demandeurs d'emploi), quels que soient les territoires cibles de l'agglomération lyonnaise. Les choix de ciblage révèlent ainsi des effets de structure : les publics et les territoires cibles sont segmentés en fonction des périmètres institutionnels des acteurs financeurs.

Au final, l'ensemble des aides à la mobilité de l'agglomération lyonnaise est à géométrie variable ce qui complexifie l'accès à ces dispositifs et leur gestion, et les rend fragiles :

¹²⁴ Au public en insertion sur le territoire du CTEF de l'Est lyonnais, financé par la Région Rhône-Alpes ; au public RSA ou jeune (16-25 ans) sur l'ensemble de l'agglomération lyonnaise (financement FAI pour le public RSA ou FAJ pour le public jeune du Conseil Général) ; au public du PLIE Uni-Est sur les communes correspondantes.

¹²⁵ Observation non-participante lors de la demi-journée « Bougeons nous vers l'emploi », Communauté Urbaine de Lyon.

« - Chaque financeur a ses propres exigences. D'où la complexité souvent des montages financiers de ce dispositif, de l'ensemble de ces dispositifs. (...) On a des fonds politique de la ville, donc eux ils veulent des gens inscrits en politique de la ville, ce qui paraît logique.

- Oui.

- On a le Conseil Général qui abonde, lui il veut des allocataires du RMI ou des jeunes, parce que c'est ses propres compétences. On a la Région qui va, notamment à travers les Contrats territoriaux Emploi Formation - donc c'est la déconcentration de la Région - ils veulent les gens de ces territoires là. (...) Donc ils se recoupent, on peut être politique de la ville, allocataire du RMI et dans un Contrat territorial Emploi formation. Heureusement, parce que sinon chaque contribution des uns et des autres ne paie pas le nombre de trajets faits puisque après on a des clefs d'entrée qui sont différentes selon les financeurs. Mais, ce qui complexifie justement énormément les dispositifs. C'est pour ça qu'on dit qu'ils sont très précaires, (...) puisque c'est au bon vouloir d'un des financeurs publics » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Si les périmètres institutionnels des acteurs peuvent se recouper et permettre de ne pas exclure une personne d'un dispositif parce qu'il ne réside pas dans un quartier de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville, il n'en demeure pas moins que ces dispositifs sont cloisonnés. Par exemple, il n'est actuellement pas possible de coupler ces aides, et de proposer à une personne de passer le permis de conduire tout en bénéficiant du transport micro-collectif. Ces aides à la mobilité ne sont pas financées par les mêmes acteurs qui opèrent des ciblage des publics et des territoires différents.

Il y a par ailleurs une géographie des aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise. Ces aides à la mobilité sont principalement développées et territorialisées dans les espaces périphériques de l'agglomération lyonnaise, en première, deuxième ou troisième couronne d'agglomération, voire en dehors du périmètre de transports urbains de l'autorité organisatrice de transport. Mais, leur territorialisation dépend également du tissu associatif : Saint-Fons, Rillieux-la-Pape, les communes de l'est lyonnais ou encore celles du Val de Saône sont parmi les plus actives en matière d'aides à la mobilité¹²⁶.

¹²⁶ Cette carte des dispositifs d'aide à la mobilité - les plus importants dans l'agglomération lyonnaise - a été produite pour la première fois en 2009 par la Communauté Urbaine de Lyon, grâce au travail de suivi réalisé par l'assistance à maîtrise d'ouvrage du PLIE Uni-Est.

DISPOSITIFS D'AIDE A LA MOBILITE pour les publics en insertion professionnelle

Grand Lyon
SAIR - Unité Géo-services

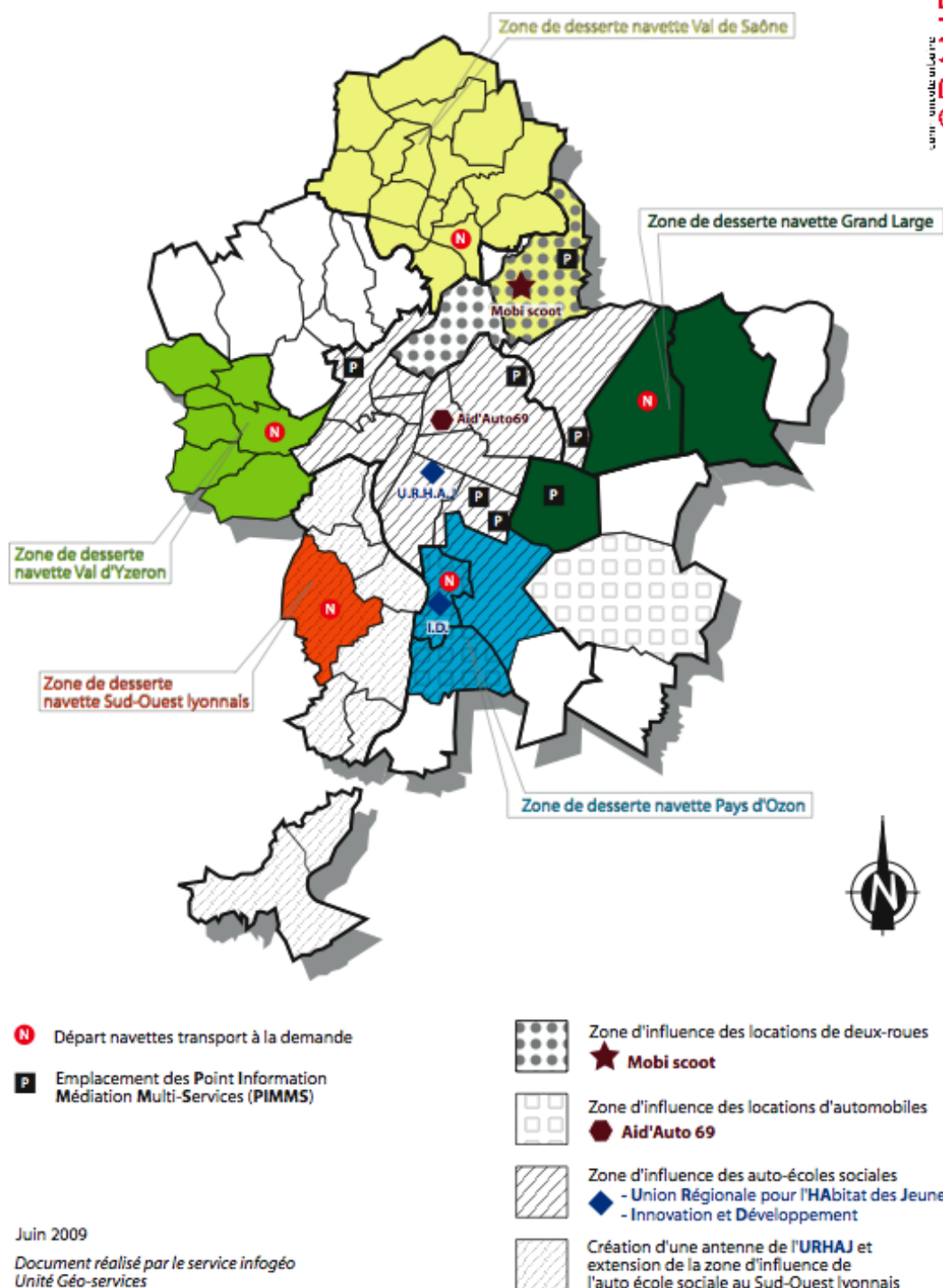


Figure 5 : Carte des aides à la mobilité pour les personnes en insertion
dans l'agglomération lyonnaise en 2009

Les dispositifs de mobilité sont essentiellement concentrés dans l'Est lyonnais, où se situent la plupart des quartiers prioritaires de la politique de la ville et les acteurs qui s'y sont développés, et notamment de nombreux acteurs associatifs à l'origine des dispositifs de mobilité. Ils ont également été développés au Nord de l'agglomération lyonnaise, dans le Val de Saône, peu accessible en transports collectifs et confronté à des problématiques de mobilité fortes.

Du fait de la variété des expérimentations menées, des financeurs et des échelles d'action (quartier, commune, intercommunalité, zonages spécifiques, etc.), il en résulte à l'échelle d'agglomération une *marqueterie territoriale des aides à la mobilité* : les aides fortement segmentées à l'échelle des publics et des territoires sont dès lors peu lisibles.

Des dispositifs contingentés par les enveloppes financières

Les aides à la mobilité sont également contingentées et fonction des budgets attribués par les acteurs du retour à l'emploi qui financent le dispositif. Autrement dit, il y a un stock d'aides à la mobilité, fonction de l'enveloppe financière allouée aux acteurs associatifs qui les gèrent : nombre de places limitées pour le permis de conduire, nombre de jours de location de voiture à bas prix, enveloppe financière mobilité-garde d'enfant, etc.

Par exemple, le dispositif de location de voiture à bas prix expérimenté depuis 2009 dans l'agglomération lyonnaise, financé pour partie par le bénéficiaire (5€) et pour partie par les acteurs publics (15€), a concerné 27 bénéficiaires pour 633 jours de location, ce qui correspond en fait au nombre de journées de location financées par les partenaires du dispositif pour l'année 2009¹²⁷.

Aussi, les acteurs associatifs tentent-ils d'opérer un tour de table des partenaires qui soit le plus large possible. Cependant, ces aides sont limitées, puisqu'elles n'ont concernées que 694 bénéficiaires en 2009 (à l'exception des aides tarifaires) dans l'agglomération lyonnaise. Le nombre d'aides proposé est bien loin de correspondre au nombre de personnes en insertion suivies dans le cadre des politiques d'insertion par l'emploi ou de retour à l'emploi. Le nombre de personnes en insertion¹²⁸ est estimé à 90 000 à la fin de l'année 2009. Parmi elles,

¹²⁷ Source : Aid'Auto 69, *Rapport d'activité 2009*.

¹²⁸ Soit les demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie A, B et C, les adultes couverts par le RSA socle, les allocataires de l'AAH, les jeunes en demande d'insertion suivis par les missions locales et les personnes en contrat aidés.

un tiers bénéficie d'un accompagnement professionnel renforcé et certaines bénéficient d'un accompagnement social¹²⁹.

Ces aides à la mobilité, fortement contingentées, ne répondent qu'à une partie des besoins de mobilité des personnes en difficultés qui pourraient potentiellement ne pas avoir accès aux transports collectifs ou à un mode de déplacement alternatif à la voiture individuelle, pour se rendre au travail. Cependant, ces besoins étant peu évalués, il est difficile de réellement mesurer l'écart entre l'offre d'aides à la mobilité, si limitée soit-elle, et les besoins potentiels de mobilité des publics en difficultés.

Constatant que la mobilité est devenue une nouvelle exigence à laquelle les personnes en insertion ont des difficultés à répondre, les acteurs de l'insertion ont développé des aides à la mobilité qui se veulent innovantes et adaptées aux besoins des publics.

Territorialisées dans les périphéries de l'agglomération lyonnaise, ces aides à la mobilité complètent les politiques de transport et de déplacements relancées dans les années 1990, principalement orientées vers les centres-villes et faisant la part belle à la voiture en périphérie. Outre la dimension spatiale des mobilités quotidiennes, elles contribuent également à prendre en compte leur dimension temporelle (horaires décalés), mais aussi sociale avec la reconnaissance de capacités et de compétences différenciées selon les publics, ou encore celle de genre avec la reconnaissance de la complexité des programmes d'activités des femmes. En cela, elles participent à la prise en compte d'« enjeux orphelins » (Combe *et al.* à paraître) des politiques de transport et de déplacement.

La fabrique des aides montre que lors de la construction du dispositif, ces aides s'éloignent cependant progressivement des besoins diagnostiqués au départ : du fait de contraintes financières, d'un manque d'expertise en la matière, à tel point que certains dispositifs ne trouvent plus leurs publics, comme la location de scooter. Ces aides à la mobilité sont à géométrie variable, tant dans leur façon de répondre aux besoins de mobilité, que du point de vue des publics et des territoires cibles, des financeurs et de leur ampleur, très faible, à l'échelle d'agglomération. En outre, leur mise en œuvre qui repose sur la prescription les rend incertaines.

¹²⁹ Source : OPALE, 2011.

3. La prescription au cœur de la mise en œuvre : un droit à la mobilité « conditionnel » ?

3.1. La prescription, condition *sine qua non* d'accès aux aides à la mobilité

Le prescripteur, trait d'union entre les dispositifs d'aides et les bénéficiaires potentiels

Les aides à la mobilité ne constituent pas un droit automatique et ne sont pas ouvertes à tout un chacun qui renverrait aux bons critères de ressource, de résidence, de statut, etc. : la *prescription*¹³⁰ par un acteur des politiques sociales ou de l'emploi en charge du suivi de la personne est la condition *sine qua non* de l'accès des bénéficiaires aux dispositifs de mobilité, et de leur mise en œuvre effective.

Les aides à la mobilité ne sont donc pas accessibles directement aux bénéficiaires : elles sont attribuées par l'intermédiaire des acteurs de la mise en œuvre, après une analyse individualisée des besoins de la personne, dans le cadre de leur « *parcours* ». Autrement dit, l'attribution d'une aide à la mobilité se fait dans le cadre d'une interaction entre un acteur intermédiaire des politiques sociales, d'insertion ou de l'emploi, et le bénéficiaire. Les référents peuvent être les acteurs du service public de l'emploi (Pole Emploi, Missions Locales) ou des acteurs locaux et associatifs de l'emploi et de l'insertion (PLIE, associations conventionnées).

Le prescripteur fait le trait d'union entre le dispositif de mobilité mis en œuvre par le porteur de projet auprès des publics cibles et les bénéficiaires potentiels. L'accès des publics aux dispositifs de mobilité se réalise donc à travers une triangulation : porteur de projet / référent / bénéficiaire (*cf. figure 6*). La prescription peut donc constituer un puissant filtre d'« activation » de l'offre de mobilité à destination des publics en insertion.

¹³⁰ Ce terme qui renvoie au champ lexical de la médecine, n'est pas utilisé par les acteurs intermédiaires de l'insertion en charge de la prescription, qui parlent plutôt de « *fiche de liaison* » entre le bénéficiaire et l'organisme d'insertion, mais par les financeurs des politiques de retour à l'emploi (source : entretiens auprès des acteurs en charge du suivi des publics).

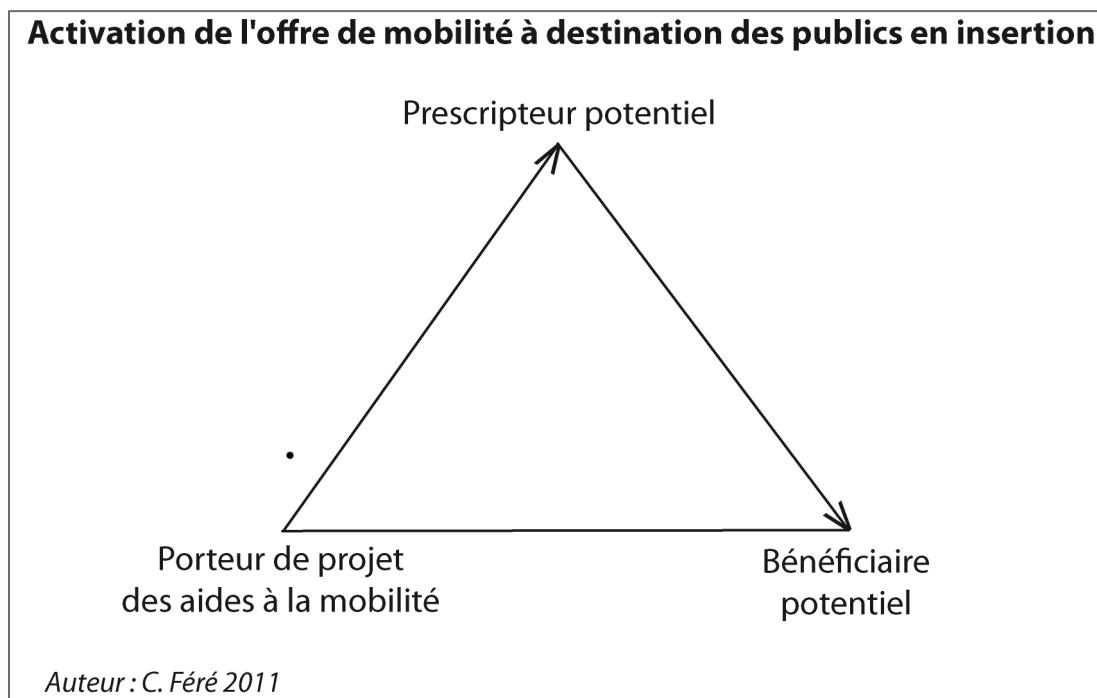


Figure 6 : Triangle d'activation de l'offre de mobilité à destination des publics en insertion

Des disparités de prescription

Or, nous avons constaté de fortes disparités de ces aides à la mobilité. Le dispositif de transport micro-collectif, qui fait l'objet d'une évaluation annuelle, n'est pas utilisé de la même façon selon les territoires, mais aussi par les territoires.

En 2009, le nombre de bénéficiaires du dispositif de transport micro-collectif est de 247, mais varie de 22 à 77 bénéficiaires suivant les navettes (soit une moyenne de 50 bénéficiaires, avec un écart-type de plus de 20). Le tableau suivant révèle les disparités de prescription des dispositifs de mobilité par territoires mais aussi les fluctuations temporelles des prescriptions au sein des structures (qui trouvent également une traduction en terme de nombre de trajets, et de nombre de kilomètres parcourus).

La navette 3 qui effectuait 35% des prescriptions de publics en 2008, n'en réalise plus que 22%, devancée par la navette 2 qui jusqu'alors était peu utilisée par les référents du territoire. La navette 1 a également connu une baisse d'activité entre 2007 et 2008, passant de 54 bénéficiaires à 37 bénéficiaires. On constate dans ces deux cas des fluctuations temporelles des prescriptions au sein des structures d'accueil des publics : l'une avec une plus grande utilisation de la navette, l'autre avec une moins grande utilisation de la navette.

Tableau 10 : Nombre de prescriptions réalisées en 2008 et 2009 par navette de transport à la demande dans l'agglomération lyonnaise

Prescriptions par navette	Navette 1	Navette 2	Navette 3	Navette 4	Navette 5
Nombre en 2009 (%)	37 (15% du total)	77 (31% du total)	55 (22% du total)	56 (23% du total)	22 (9% du total)
Nombre en 2008 (%)	37 (15% du total)	55 (22% du total)	90 (35% du total)	54 (21% du total)	18 (7% du total)

(Source : Le Franc 2009, dans Féré, Paulhiac 2010)

D'autres dispositifs de mobilité connaissent également des disparités dans la manière dont ils sont mobilisés par les référents. C'est le cas de la location de voiture à bas prix pour lequel les prescriptions ont essentiellement été réalisées en 2009 par des acteurs du territoire de Saint-Fons / Feyzin, en particulier des associations conventionnées et les Missions Locales¹³¹.

Les disparités de prescriptions peuvent également être fonction des structures d'accueil des publics. Pour le dispositif de location de scooter expérimenté en 2009, un acteur en charge de l'action constate en effet que les prescriptions sont essentiellement réalisées par des associations conventionnées, le service public de l'emploi mobilisant moins le dispositif¹³².

Cependant, ni les caractéristiques des publics (en particulier les moyens de déplacements dont ils disposent, leurs conditions d'accès à l'emploi), ni les caractéristiques territoriales des besoins vers l'emploi n'expliquent ces disparités : des disparités apparaissent également selon les institutions, les aides, voire même les acteurs en charge du suivi des publics.

3.2. Les critères de prescription des aides à la mobilité

A partir d'entretiens semi-directifs auprès d'un panel d'une dizaine d'acteurs en charge du suivi des publics et prescripteurs de ces aides à la mobilité¹³³, nous nous sommes intéressés aux critères de prescription et de non-prescription des aides à la mobilité : quels sont les critères et quelles sont les raisons qui vont amener le prescripteur à proposer ou non une offre,

¹³¹ Source : Aid'Auto 69, 2010, *Bilan d'activité 2009*, Aid'Auto 69.

¹³² Source : discussion par téléphone le 23 mars 2010 auprès du chargé de projet PLIE pour la Ville de Rillieux-la-Pape.

¹³³ Les entretiens qualitatifs à visée exploratoire ont été réalisés auprès d'acteurs en charge du suivi des publics dans plusieurs structures (service public, associations), différents territoires (Rillieux-la-Pape, Saint-Fons, Givors), prescrivant différents types d'aide à la mobilité : les organismes ont ensuite été contactés et les prescripteurs se sont généralement portés volontaires, sauf dans le cas où il n'y avait qu'un seul prescripteur.

sachant que parmi les personnes en insertion, nombreux sont ceux qui auraient besoin d'améliorer leurs possibilités et capacités de déplacement ? ¹³⁴

Les modalités de prescription des dispositifs de mobilité ont été analysées, en distinguant trois offres : le transport micro-collectif, la location de moyens de transport individuels, les aides financières (passage du permis de conduire via une auto-école sociale ou classique, aides tarifaires aux déplacements). S'il est difficile de cerner les modalités de prescription des aides à la mobilité et plus largement d'un dispositif dans un parcours d'insertion, nous avons pu dégager de façon exploratoire des différences de modalités de prescription des dispositifs de mobilité, qui renvoient à différentes explications.

La prescription du transport micro-collectif

Le dispositif de transport micro-collectif répond aux besoins de déplacements des salariés en insertion par l'activité économique dans le cadre des missions d'emplois familiaux réalisées chez les clients de l'association intermédiaire : c'est cette dernière qui propose aux bénéficiaires la mission et qui leur propose d'utiliser la navette de transport micro-collectif. L'offre et les besoins de déplacements sont donc gérés par l'association intermédiaire, et c'est bien souvent par la même personne, qui démarché les clients pour des missions d'emploi familiaux, propose la mission à une personne en insertion et gère l'usage de la navette. Le référent a dès lors un double rôle, avec un objectif d'insertion des publics d'une part et un objectif de développement de l'activité de l'association, qui renvoie *in fine* à l'objectif d'insertion professionnelle des publics.

Les entretiens auprès des prescripteurs ont montré deux types de prescription. L'un l'utilise « *quand [il] peut* » la navette, car son fonctionnement est compliqué et limité, étant donné notamment le nombre de points de prise en charge et de communes desservies sur le territoire concerné. Un autre mobilise au contraire beaucoup la navette, de façon quasi automatique, sans que l'on puisse déterminer si c'est du fait de la disponibilité d'une offre de déplacement à la demande et/ou aux besoins de déplacement des publics pour des missions éclatées, sur des territoires vastes et mal desservis par les transports collectifs. La navette ne semble pas toujours utilisée en dernier recours : est-ce parce qu'il n'y a pas d'offre de transports collectifs

¹³⁴ Cette démarche s'inscrivait également dans le cadre d'une commande publique de la Communauté Urbaine de Lyon pour la réalisation de l'état-zéro de la plateforme mobilité-emploi de l'agglomération lyonnaise qui nous a été confiée en 2010 : l'objectif était de réaliser un bilan des aides à la mobilité et d'identifier des leviers d'action pour améliorer leur mise en œuvre (Féré, Paulhiac 2010).

adaptés ? Est-ce parce que l'offre est trop complexe ou méconnue ? Un des prescripteurs d'une association intermédiaire explique également qu'un tel dispositif n'est pas simple d'utilisation et de prise en main lorsqu'il y a des changements de personnel au sein des associations intermédiaires. Enfin, le facteur temporel est également à prendre en compte dans la montée en charge des dispositifs de mobilité.

Lorsque les prescripteurs sont interrogés sur la perception du dispositif par les usagers, ils se rejoignent également sur le fait que les utilisateurs peuvent parfois être insatisfaits du service de transport micro-collectif, parce que c'est un dispositif d'insertion des chauffeurs pour des salariés en insertion, ce qui peut se traduire par des dysfonctionnements, mais surtout parce qu'ils demeurent captifs d'un mode de transport à destination des personnes en insertion.

La prescription de location d'un moyen de transport individuel

La prescription de location de moyens de transport individuels (deux et quatre roues) doit résulter d'un besoin de transport individuel des personnes en insertion non-motorisées, parfois temporairement, dans le cadre de l'accès ou du retour à l'emploi (emploi, entretien d'embauche, stage ou formation), faute d'une desserte en transports collectifs. La location de voitures et plus encore de deux-roues rencontre des freins financiers, de compétences et logistiques, qui limitent l'accès aux dispositifs de mobilité des publics en insertion.

Les acteurs de l'emploi et de l'insertion se rejoignent en effet sur la difficulté pour les bénéficiaires d'assumer la charge du dépôt de caution¹³⁵ : même si la caution n'est pas débitée, elle engage la responsabilité, notamment financière, du bénéficiaire, pour qui 200 ou 350 euros représente une très grande somme¹³⁶, comme en témoignent différents acteurs de terrain :

Durant le comité de pilotage de location de scooter du 15 mars 2010, l'ensemble des acteurs présents se sont accordés sur le frein représenté par la caution et le Brevet de Sécurité Routière, et ont entamé une réflexion sur les possibilités juridiques et organisationnelles de faire porter une partie de la caution des bénéficiaires par les pouvoirs publics (Observation non-participante : Comité de pilotage de location de scooter, Rillieux-la-Pape, 15 mars 2010).

¹³⁵ Le fonctionnement de la location de scooter et de voiture à bas prix est présentée figure 3 (p. 158).

¹³⁶ Rappelons que pour les publics RSistes, pour une personne seule, l'allocation est de 460 euros par mois sans aide au logement au 1er janvier 2010, et que pour les personnes qui n'ont pas de chéquier (du fait d'interdictions bancaires), la caution est à verser en espèce.

Par ailleurs, pour la location de deux-roues, à ces freins financiers, s'ajoutent des freins de compétences et logistiques. Si l'offre de deux-roues peut constituer une opportunité d'accès à l'emploi pour les publics qui n'ont pas le permis de conduire, la location peut être freinée par la non-maîtrise de la conduite. Pour les publics nés après 1988, le Brevet de Sécurité Routière (BSR), qui coûte 150 euros, est par ailleurs obligatoire. Un frein financier s'ajoute dans ce cas à la non maîtrise de la conduite du véhicule.

Outre les freins logistiques et financiers, les représentations spécifiques des publics jeunes issus des quartiers de la Politique de la Ville et liées aux 2 roues sont évoquées comme des freins à la prescription de l'offre. La non-adhésion des publics liée aux représentations des deux-roues est alors opposée à la très forte adhésion des publics à des dispositifs de financement du permis de conduire, sésame pour l'accès à la voiture. La voiture constituerait l'horizon de référence des publics au sein des quartiers Politique de la Ville ou de publics en difficultés. D'autres enquêtes convergent avec l'analyse des acteurs intermédiaires, et notamment l'enquête réalisée par M. Chevallier auprès des publics des quartiers Politique de la Ville de l'agglomération lyonnaise (2002). On peut s'interroger sur les représentations spécifiques des publics au sein des quartiers de la Politique de la Ville vis-à-vis des modes de déplacement.

Du fait de l'instabilité de l'offre de location de transport individuel à bas prix dans l'agglomération lyonnaise, nous avons également pu constater une méconnaissance de l'offre en matière d'aides à la mobilité lors d'un entretien : le prescripteur n'avait jamais eu de présentation d'aucune de ces structures et le seul document qu'il avait à disposition était une ancienne fiche de prescription, archivée ; il n'utilisait pas le dispositif. Etant donné le grand nombre de dispositifs existants dans le champ des politiques de l'emploi et de l'insertion, la communication autour des dispositifs de mobilité pour favoriser leur connaissance par les prescripteurs est une première condition à leur activation.

La prescription d'aides financières et tarifaires

Il existe plusieurs types d'aides financières et tarifaires : les premières concernent les transports collectifs urbains, régionaux, etc. et sont fortement mobilisées par les acteurs des politiques sociales et de retour à l'emploi. Elles peuvent également concerner la garde d'enfant, comme c'est le cas au sein des PLIE. Les secondes concernent l'aide à

l'automobilité et permettent généralement de financer le permis de conduire, et dans une moindre mesure l'aide à l'acquisition de voiture.

Les aides financières pour l'accès aux transports collectifs, peu coûteuses, sont fortement mobilisées par les référents des publics en insertion. L'accès aux transports collectifs urbains est en effet bien souvent indispensable pour pouvoir effectuer des démarches d'insertion socio-professionnelle. Les aides financières pour l'accès aux transports collectifs constituent un « *outil de base* », utilisé de façon « *systématique* », dans le cadre de l'accompagnement social ou professionnel, pour permettre à des publics bien souvent peu motorisés, de réaliser les démarches administratives ou liées à l'emploi :

« Tous les jeunes qui ont des difficultés, qui ont des ressources, pas de ressources ou peu de ressources, ou qui sont en attente de ressources parce qu'ils vont rentrer en formation, on leur octroie une aide SYTRAL. ça leur permet au moins de se déplacer, d'aller à un entretien, de faire leurs démarches, de se rendre sur un emploi. C'est via le Fond d'aide aux jeunes (...). On présente un dossier, le conseiller dit le pourquoi de cette demande, (...), ça aidera la personne à pouvoir circuler en fonction des démarches qu'on lui demande. On n'a pas trop de refus, parce que ça fait partie de l'insertion sociale et professionnelle, donc il n'y a pas de soucis. (...) Par contre, on ne va pas les aider sur toute l'année. La carte est valable 6 mois (...). Normalement 1 mois, 2 mois, on ne fait jamais 6 mois d'affilée. Après, on voit en fonction de ce que fait la personne. Parce que si la personne arrive juste pour avoir la carte de bus, on ne la fera pas. ça, c'est le premier outil, ça c'est l'outil de base dont on se sert. Parce qu'ils peuvent au moins avoir cette possibilité là. Après, il y a la carte Illico, pour le TER. Donc, on demande les dépliant, on remplit avec eux, ils ont cette possibilité d'abonnement réduit » (Entretien : Responsable d'une Mission Locale de l'agglomération lyonnaise, 24 mars 2010).

Ces aides au transport sont financées soit via le Fond d'Aide aux Jeunes (du Conseil Général) pour les jeunes de 16 à 25 ans, suivis par les Missions Locales, soit via les enveloppes mobilité-garde d'enfant des PLIE pour les personnes en parcours PLIE, ou encore via les CCAS ou les Maisons du Rhône (à travers le Fond d'Aide à l'Insertion ou le Fond d'Aide aux Jeunes). Une convention existe entre le SYTRAL et le Conseil Général pour permettre aux jeunes des Missions Locales de bénéficier d'un abonnement social réduit (*cf. chapitre 6*).

Une convention a également été signée entre les PLIE de l'agglomération lyonnaise et le SYTRAL en 2002 pour permettre aux acteurs de l'insertion de faire bénéficier à des personnes en difficulté au sein des PLIE des tarifs sociaux, dont ils ne pourraient bénéficier : ils peuvent ainsi délivrer des carnets de tickets à 50% et des abonnements sociaux pour les personnes en parcours PLIE au titre de l'emploi, la recherche d'emploi, l'entretien d'embauche, les stages ou la formation. Ce droit à une tarification sociale peut être accompagné, dans le

cadre de l'accès à l'emploi, d'un financement des premiers mois d'abonnement de transport collectif dans l'attente des premiers salaires.

L'aide au permis de conduire est proposée soit via des auto-écoles classiques, marchandes soit via des auto-écoles sociales. Ces aides, coûteuses, sont réservées aux personnes en difficulté qui ont un projet professionnel ou qui visent un emploi qui nécessite le permis de conduire, qui ont de faibles ressources et qui connaissent des difficultés d'apprentissage pour les auto-écoles sociales. Pour les auto-écoles classiques, ce sont essentiellement les difficultés financières du bénéficiaire et la motivation de la personne qui comptent :

« - Les conseillers qui voient que le jeune est en difficultés par rapport à ça, que ça lui pose un problème vis-à-vis de l'emploi (...) présentent un dossier de demande d'aide (...) On étudie si la personne a des ressources, combien elle a pu avancer, s'il n'y avait pas eu de problèmes. Alors, il y a des critères bien sûr. Si la personne est déjà engagée, la personne qui n'a pas eu de problème avec son auto-école, qui n'a pas eu de problème avec nous (...). Il faut un minimum de comportement. Il faut des critères, celui-ci en est un. Il faut vraiment des gens qui aillent de l'avant, même s'ils ont des difficultés. Voilà, ils se tiennent à leurs rendez-vous. ça, c'est un critère. Et surtout, le manque de ressources, on sent que c'est très juste. Mais quand même, on essaie de voir ça dans le cadre d'une insertion professionnelle. C'est soit une personne qui veut devenir ambulancier, du coup, il va avoir besoin du permis. Soit tout ce qui est transport, s'il veut travailler dans un garage...

- Il faut que ce soit lié au métier ?

- Alors pas qu'au métier. C'est qu'il y a une incidence sur l'emploi. Par exemple, les personnes qui sont en horaires décalés, comme assistante de vie. Ce n'est pas que le métier qui nécessite le permis, c'est le contexte. (...) ça c'est une petite opération puisque c'est sur 12 jeunes, et ça fait à peu près 5000 euros par an » (Entretien : responsable au sein d'une Mission Locale, 24 mars 2010).

Ces aides sont très fortement contingentées et l'ensemble des acteurs en charge du suivi des publics rencontrés propose en fait d'aider une ou deux personnes par an à passer leur permis de conduire, du fait de l'importance des montants des aides publiques déployées. Au sein des structures, les acteurs de l'insertion se répartissent donc le nombre de places : l'offre n'est pas fonction des besoins, mais répartie parmi l'ensemble des prescripteurs, pour que chacun puisse en proposer.

Dès lors, nous avons pu constater durant les entretiens réalisés que les référents justifiaient souvent l'importance de la motivation des bénéficiaires : cet argument est d'autant plus important que le passage du permis de conduire suppose un engagement de la personne dans

une démarche longue et difficile. L'importance des fonds publics mobilisés se traduit également par l'introduction de critères de mérite et de motivation.

La motivation des personnes est ainsi vérifiée à l'aune de critères qui varient d'un référent à l'autre, de l'engagement dans une démarche d'insertion à l'insertion tout court : engagement dans une démarche de retour à l'emploi, ponctualité aux rendez-vous, obtention du code de la route, contrats de travail à courte durée, etc. :

« - Et comment ça se passe quand vous voulez, financer le permis, une partie du permis ?

- C'est très simple, si la personne elle est... Tout doit être pris dans un ensemble, on ne finance pas automatiquement le permis à tout le monde. Les personnes qui sont vraiment sur un parcours sérieux, un parcours de...disons qui...où on voit que la personne, vraiment, a besoin du permis pour accéder au travail ou pour se maintenir au travail, pas seulement pour l'emploi.

- En même temps, c'est assez long...

- Comme procédure, bien sûr. Comme parcours pour obtenir le permis, oui. C'est pour ça que déjà, les personnes, je leur explique que déjà, il faut qu'ils obtiennent le permis...euh le code. Obtenir le code, c'est nécessaire, sinon, on ne finance pas. Et quand il a le code, à ce moment-là, on déclenche le financement des heures de conduite. (...) Le permis, ça prend des mois et des mois pour le passer.

- D'accord.

- Ça n'empêche pas que les personnes continuent à travailler. Parce que moi j'ai un jeune (...) il a eu son code, et là, il est en train de passer la conduite effectivement. (...) Mais il continue à faire ses missions intérim, il continue à travailler, en passant le permis » (Entretien : acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 12 mars 2010)

Cependant, la motivation est d'autant plus importante que l'aide au passage du permis de conduire peut se traduire par un échec et mettre les personnes en difficulté, y compris financières. Il y a des cas d'abandon de l'action (car les personnes ne sont « *plus disponibles ou plus intéressées* »), mais aussi d'enlisement dans l'action.

« Il faut travailler énormément de choses avant de proposer ce genre de chose. C'est vrai, moi, sur l'année j'ai financé quoi... A ce monsieur là, mais il fait beaucoup d'intérim, et puis il a dépensé énormément d'argent. D'ailleurs, il a beaucoup de dettes. Et puis, pour une dame aussi, mais elle ne l'a pas obtenu. C'était pas moi qui l'avait positionnée. (...) Le problème, c'est qu'elle ne l'a pas encore obtenu. Et je pense, qu'elle ne... Je pense que le code sera (...) périmé au mois de mai. (...) C'est une personne, je l'ai convaincu d'abandonner, parce qu'elle a un certain âge. Elle a 50 et quelques, elle n'a jamais conduit,... c'est pas de la... du désespoir. Nous, on a dépassé quasiment 800 ou 900 euros de l'argent public. Et elle, elle est pratiquement à 4000 euros de sa poche. Pour une bénéficiaire

du RSA, c'est... » (Entretien : Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 12 mars 2010)

Un des référents rencontrés, au sein de Pole Emploi, demande même aux demandeurs d'emploi candidats à l'aide au permis de conduire de fournir une promesse d'embauche de l'employeur, avant de leur proposer le financement de cette aide. Mais, si le permis de conduire constitue ou peut constituer un élément discriminant à l'embauche, comment trouver du travail sans avoir de permis de conduire ?

Pour les aides individuelles à la mobilité, plus l'aide est coûteuse et contingentée, plus les critères de sélection sont multiples et varient d'un organisme voire d'un référent à l'autre. Au final, les différences de prescriptions renvoient à une pluralité de pratiques professionnelles en matière de prescription des dispositifs d'insertion et en particulier d'aide à la mobilité, dont le tableau suivant propose une synthèse.

Tableau 11 : Synthèse des critères de prescription et des freins et moteurs de la prescription selon le type d'aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise

	Transport micro-collectif	Location de transport individuel à bas prix	Aides tarifaires / financières individuelles
<i>Critères de prescription</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fonction de la localisation de la mission. - Mise à disposition sur des emplois familiaux, emploi, formation, stage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonction de la localisation et de l'accessibilité de la mission. - Emploi, stage, formation, entretien d'embauche - Moins proposé aux femmes du fait des représentations liées aux modes de transport. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonction du projet professionnel, des ressources financières, et pour les AES, des problématiques d'apprentissage - Nécessaire pour l'accès à l'emploi - Motivation de la personne
<i>Moteurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Appropriation par le référent du dispositif et du fonctionnement de la prescription - Epaisseur temporelle de l'expérience des référents par rapport au dispositif - Proximité avec le porteur de projet qui facilite l'accompagnement des publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation des référents par les porteurs de projet - Epaisseur temporelle de l'expérience des prescripteurs par rapport au dispositif 	<ul style="list-style-type: none"> - Permis de conduire : levier pour l'accès à l'emploi et pour la mise en confiance - Critères de mérite - Forte demande et adhésion des publics à l'aide au permis de conduire
<i>Freins</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositif limité - Fort turn-over des prescripteurs - Complexité de la prescription - Non-adhésion des publics du fait de la situation de dépendance au dispositif - Pressions liées aux objectifs de résultats des dispositifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Saturation du parc de véhicules de location - Méconnaissance des dispositifs - Dépôt de caution par les bénéficiaires - Non-adhésion des référents et/ou des publics du fait des compétences et/ou représentations liées aux modes de déplacement individuels - Pressions liées aux objectifs de résultats des dispositifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Influence du contingentement des aides sur les modalités de prescription - Permis de conduire : procédure longue et difficile pour le bénéficiaire - Incertitude de la reconduction de l'offre et des financements - Pressions liées aux objectifs de résultats des dispositifs

Auteur : C. Féré 2010.

3.3. Une pluralité de pratiques professionnelles

Constatant que le prescripteur pouvait constituer un puissant filtre d'activation des aides à la mobilité, qui peuvent ainsi ne pas rencontrer la demande, nous avons tenté d'identifier des facteurs de prescription et en particulier de non-prescription des dispositifs de mobilité par les référents en charge du suivi des publics. Suite aux entretiens avec les prescripteurs, nous avons élaboré une typologie explicative de la non-prescription, en s'inspirant d'une typologie explicative du non-recours, qui « *renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* » (ODENORE 2010 : 3) et qui comprend trois principales formes :

- « *la non connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue* »,
- « *la non demande, quand elle est connue mais pas demandée* »,
- « *la non réception, quand elle est demandée, mais pas obtenue* » (idem).

Cette typologie explicative du non-recours fait apparaître le rôle des acteurs intermédiaires dans l'accès et le recours à l'offre : en effet, le non-recours par non information (forme 1) peut provenir d'une « *non proposition par le prestataire* ».

Cependant, dans le cas des aides à la mobilité qui ne sont, ni des aides automatiques, ni des aides sous conditions de ressources, le prestataire a un rôle déterminant dans l'accès à ces aides conditionnelles : il sélectionne les publics-cibles qui vont bénéficier des dispositifs d'aide sociale.

Le non-accès voire non-recours aux aides à la mobilité par les destinataires finaux peut s'expliquer alors par la *non-prescription* des aides à la mobilité par les acteurs en charge du suivi des publics, qui renvoie à différentes explications (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Facteurs explicatifs de non-proposition des dispositifs d'aides par les prescripteurs dans les politiques de retour à l'emploi

NON INFORMATION du prescripteur (1)	Le dispositif de mobilité n'est pas proposé par le prescripteur, parce qu'il n'en a pas été informé ou en a une mauvaise connaissance.
NON PROPOSITION par le prescripteur (2)	Le dispositif de mobilité n'est pas proposé par le prescripteur, alors qu'il en a connaissance pour d'autres raisons.
NON-ADHESION du prescripteur (3)	Le dispositif de mobilité n'est pas proposé par le prescripteur, alors que celui-ci en a connaissance car il n'adhère pas au dispositif.

Auteur : C. Féré, 2010.

La non-information des prescripteurs

Dans le cadre des aides à la mobilité, conditionnelles, le rôle des acteurs intermédiaires et de la mise en œuvre est central : l'information des prescripteurs est donc un premier élément déterminant de prescription des aides à la mobilité. Si informer de l'existence d'une aide peut sembler une évidence, il faut cependant resituer le contexte des politiques d'insertion et plus largement du métier de conseiller : le *turn-over* au sein des structures est important et le *turn-over* des dispositifs existants est également important¹³⁷. Aussi, les acteurs en charge du suivi des publics ne sont-ils pas toujours informés et formés à l'utilisation de ces aides :

« - La location de voiture à bas prix, c'est quelque chose qui a été mis en place récemment... ?

- Non, je ne sais pas. Honnêtement, on ne nous l'a jamais présenté. Moi, je l'ai appris comme ça sur le tas. On ne nous l'a jamais présenté. J'en ai trouvé un papier une fois, j'ai essayé de le garder, mais je ne sais plus où il est » (Entretien : Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 12 mars 2010).

¹³⁷ Source : Entretien chargé de mission mobilité-insertion, PLIE Uni-Est, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008.

L'offre en matière d'aides à la mobilité n'est pas stable à l'échelle de l'agglomération, le nombre de dispositifs existants est important, et la mobilité professionnelle est importante dans le secteur de l'accompagnement social et professionnel.

La non-proposition : composer avec le contingentement et l'annualité des subventions

La non-prescription par non-proposition de l'offre peut relever d'une stratégie des acteurs de la mise en œuvre pour gérer le contingentement des dispositifs de mobilité et leur éventuelle non-reconduction, du fait de la non-pérennité de financements exceptionnels, annuels ou pluriannuels.

Du fait du contingentement des aides à la mobilité, comme l'action permis de conduire par exemple qui ne permet de financer que quelques unités voire dizaines d'aides par an, se traduit non plus par une approche par les besoins, mais par l'offre, en fonction du nombre d'aides et de financement disponibles :

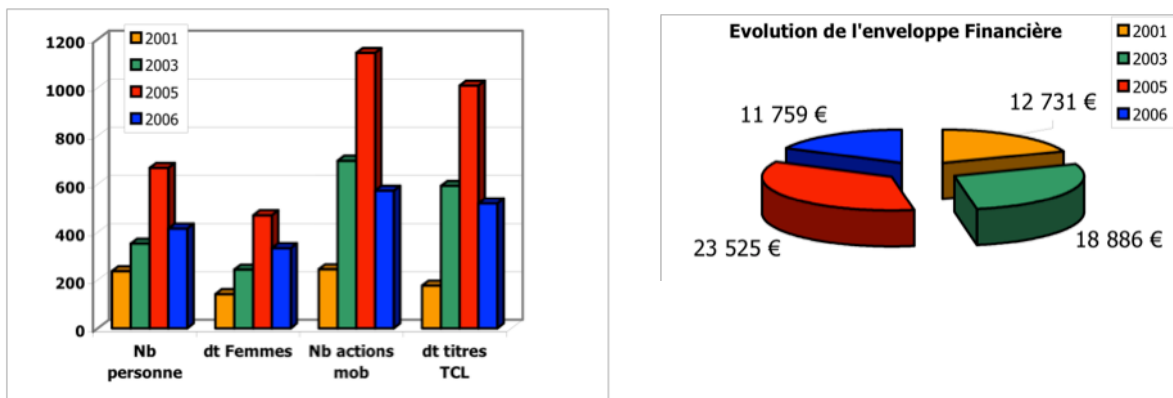
« - Et en 2007 (...), la convention c'était 14 500 euros pour 10 bénéficiaires (...) Et en 2008, on est repartis sur le même euh...la même hauteur (...) Là on a un nombre de places qui est relativement limité, et dans les diagnostics qui sont fait, globalement la mobilité ça pose plus ou moins problème.

- Donc, comment est-ce qu'à un moment le référent réalise un diagnostic et décide que cette personne-là va par exemple faire une action mobilité ?

- En fait, on part plus de l'action. On informe les référents qu'une action est en place pour les bénéficiaires du PLIE. Qu'il y a 10 places qui sont ouvertes en début d'année pour ces personnes-là et on envoie une fiche de liaison. Les référents ensuite inscrivent les personnes. Donc on reçoit à peu près... Moi j'ai reçu 20 fiches de liaisons pour les 10 places » (Entretien : chargé de mission en charge de la mobilité, PLIE ALLIES, Lyon, 7 mai 2008)

Dès lors, la non-reconduction des subventions qui se traduit par une baisse des enveloppes financières allouées et une baisse de l'offre en matière d'aides à la mobilité se traduit par des ajustements de la part des prescripteurs. Ainsi, le bilan 2001-2006 du PLIE Uni-Est fait apparaître une moindre utilisation des aides financières à la mobilité-garde d'enfant en 2006, qui s'explique *« notamment par une non visibilité fin 2005 de la poursuite de l'aide suite aux réorientations des conventions avec la DDTEFP »* (Uni-Est 2007 : 31).

Figure 7 : Evolution de la répartition des aides à la mobilité-garde d'enfant et de leur enveloppe financière entre 2001 et 2006 au sein du PLIE Uni-Est



Source : Uni-Est, 2007.

« Et, en 2005 (...) l'enveloppe s'arrête. Plus de fonds de la DDTEFP. Décision à partir de 2006, l'État n'émargera plus sur cette convention sur la mobilité. Du coup, 2006, jusqu'au mois d'avril, on ne savait pas ce qu'on allait avoir. Moi, j'ai restreint mes collègues, je leur ai dit : "Stop, on prend les Sytral, les TCL parce qu'on en a en stock, donc on va les épuiser. Mais vous n'allez pas trop consommer sur autre chose, parce que je ne sais pas si on va avoir les moyens de financer ». Je ne savais pas. Du coup, on a fait des nouveaux dossiers pour demander des sous ailleurs. Et qu'on a eu pour le mois de juin. (...) Mais, on s'est pris les 5-6 premiers mois dans la vue, d'où la chute.... (...) ça, c'était (...) après trois ans de fonctionnement, donc des opérateurs qui s'en sont saisis, les associations avec lesquelles on travaille, qui s'en sont saisis, qui la font fonctionner à plein. (...) Et là, il s'est repassé exactement la même chose cette année, sur moins longtemps puisque là, c'était janvier-février (...) » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Par ailleurs, la non-reconduction d'une année sur l'autre des financements part fragilise l'ensemble du dispositif, mis en attente, le temps d'avoir une réponse, mais fait surtout prendre des risques financiers importants aux associations qui portent ces dispositifs : dans l'attente d'avoir la réponse ou la mise en paiement de la part de leurs financeurs, les acteurs associatifs reconduisent les dispositifs d'une année sur l'autre, avancent les dépenses, ce qui suppose de la trésorerie. Les modalités de financements et les délais de réponse des financeurs compliquent le travail des acteurs de l'insertion, en les plaçant dans l'incertitude et la non-pérennité des dispositifs.

Face à cette incertitude, limiter le nombre de prescription peut constituer une variable d'ajustement : le nombre de prescriptions est limité, pour être sûr de ne pas creuser trop le

déficit si l'action s'arrête l'année suivante, mais aussi pour ne pas mettre des personnes en insertion « *plus en difficulté* » :

« On y va doucement avec elles. (...) Ceux que vous rentrez dans l'action en octobre ou novembre, vous y allez molo, parce que si l'action elle n'est pas reconduite... Qu'ils n'aient pas eu l'impression de faire ça pour rien. Surtout qu'en plus, vous les remettez face à un échec, alors que ce sont vraiment des personnes que vous essayez de... » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Dans ce cas, la « *précarité du dispositif rejaillit sur ses ressortissants* » (Blanchet 2011), comme N. Blanchet a également pu le montrer dans son travail de thèse sur les PLIE en Rhône-Alpes. Ce contingentement de l'offre peut également conduire le prescripteur à introduire des critères de mérite. Non seulement, le bénéficiaire doit avoir des problèmes de mobilité, mais il s'agit qu'il en ait plus que les autres et qu'il le mérite.

L'adhésion aux aides à la mobilité : de la mobilité comme frein à l'emploi au choix du mode

Nous avons également pu observer la diversité des modalités de prescription des aides à la mobilité liée à la question de *l'adhésion du prescripteur*. La non adhésion du prescripteur peut être liée au choix du dispositif opérationnel, au poids des représentations liées à la mobilité ou au rôle de la mobilité pour l'accès à l'emploi, ou plus largement à leur perception du rôle des politiques d'insertion, qui sont aujourd'hui en crise.

Une partie des prescripteurs minore le rôle de la mobilité comme frein à l'emploi - facteur individuel lié aux capacités et aux ressources des individus, et souligne davantage les causes structurelles du chômage (formation, discrimination) dans l'explication des situations d'exclusion ; ceux-là utilisent pas ou peu les aides à la mobilité. Ainsi, on voit que l'émergence récente des aides à la mobilité dans le champ de l'insertion suppose l'adhésion des acteurs de terrain et des bénéficiaires à l'hypothèse causale qui est au cœur de ces dispositifs, à savoir que la mobilité est un frein à l'emploi, ce qui n'a jusqu'ici pas été démontré. Notons d'ailleurs que les destinataires finaux peuvent eux-mêmes ne pas adhérer à cette hypothèse selon laquelle l'amélioration de leurs conditions de mobilité contribuera à améliorer leurs chances d'accéder à l'emploi, considérant davantage leur situation relativement à celle du marché de l'emploi en France :

« On a des grosses difficultés, parce que la majorité on a affaire à des adultes et des adultes qui cherchent un emploi, donc ils ne veulent pas aller en formation, quelque soit la formation professionnelle. Ils veulent un emploi, mais pas une formation. (...) Moi, je veux un boulot, c'est pas apprendre à aller au boulot que je veux » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Par ailleurs, outre la reconnaissance du frein à la mobilité pour l'accès à l'emploi, l'opérationnalité des dispositifs n'est pas à sous-estimer en matière de mobilité quotidienne : la mobilité n'est en effet pas qu'une question d'accès à des moyens de transports et d'aptitude, c'est aussi une question de valeurs, de culture, qui renvoie aux processus d'appropriation d'une offre de mobilité (Kaufmann 2008), tant par celui qui la propose que par celui qui la reçoit. Ainsi, le poids des représentations des acteurs en charge de la prescription joue-t-il un rôle important lors de la prescription : les deux roues seraient davantage proposés aux jeunes et aux hommes qu'aux femmes.

« - Et les gens, quand vous leur proposiez un cyclomoteur, comment ils réagissaient ?

- C'était très très varié. Bon, les jeunes, ils disent « ouais ! » ils sont contents. Mais dès qu'on le propose à un monsieur (...) de 45 ans, qui n'a jamais utilisé le cyclomoteur. Les femmes, on n'ose même pas. Pas toutes les femmes, je parle des femmes un peu... un peu âgées ou qui n'ont pas l'habitude. Mais une jeunette, qui est un peu dégourdie, oui, il n'y a pas de soucis. Quand je dis, jeune, c'est fille ou garçon. Mais quand on le propose à des personnes plus âgées, certains moins jeunes... on a beaucoup plus de réticences » (Entretien : Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 03 mars 2010).

L'exemple de la location du scooter illustre également selon nous la difficulté des prescripteurs à ne plaquer leurs propres représentations des modes de déplacements lorsqu'il s'agit de proposer des aides à la mobilité :

« Le dispositif a dû mal à démarrer. Il y a le problème de stockage du scooter la nuit. On ne peut pas le laisser dans la rue. (...) Il y a le problème aussi de la prescription. (...) Peut-être par rapport à un public féminin aussi, il y a beaucoup de référents femmes, pour qui le scooter peut poser des difficultés. C'est pas très maniable et elles ont du mal à le prescrire. Moi, quand j'ai fait présentations (Mission Locales et Pole Emploi, là où les plus grosses équipes), j'ai eu beaucoup de questions des référentes féminines. C'est pas prescrit aux femmes et les femmes ont du mal à le prescrire » (Entretien auprès du chargé de projet en charge du dispositif de location de scooter, 23 juin 2009)

Les prescripteurs évoquent également la non-adhésion des publics à certains modes de transports : les jeunes de Givors qui ne prennent pas le bus, les jeunes de Rillieux-la-Pape qui ne veulent pas de scooter, les femmes qui ne montent pas sur un deux-roues, ou encore le vélo

qui est davantage considéré comme un objet de loisir que comme un moyen de transport, sont quelques-unes des représentations qui ont été soulevées par les prescripteurs lors des entretiens réalisés.

« Et pourquoi ça n'avait fait pas marché [la location de vélo] ?

- Mais parce que les gens sont plus là-dedans. Enfin, je veux dire, ils ne sont pas... On n'est pas sur ce type de public-là. Ni le vélo, ni le scooter... (...) Franchement, ça leur... à la limite, on aurait pris des Vespa, parce que c'est très à la mode les Vespa. Voilà, c'est des choses auxquelles on ne pense pas forcément mais... Voilà, je sais que les Vespa, il y en a plein dans Lyon, et encore c'est plutôt les étudiants. Mais, voilà, il y a des schémas qu'on... Bah voilà, si on les a pas intégré, on se retrouve un peu... ça ne fonctionne pas. Et puis, il y a plein de jeunes femmes qui me disent « oh non, non, moi, je vais pas monter là-dessus, partir le matin tôt, non, non, c'est hors de question ». Il y a des moments, on se dit, on met des choses en place, mais du coup, le public ne réagit pas comme on le penserait... Mais bon, après, il faudrait vraiment faire une enquête approfondie pour savoir... moi, je trouve que ça trouve beaucoup à la représentation. » (Entretien : Responsable au sein d'une Mission Locale, 24 mars 2010).

Les représentations liées aux modes de transport sont centrales dans les aides à la mobilité, y compris pour des personnes qui ne sont pas *a priori* dans des situations de choix modal. En effet, même si les personnes sont dans des situations financières difficiles ou tendues, il semblerait qu'elles préfèrent prendre leur voiture plutôt que le train, avoir un financement pour le permis de conduire plutôt que de louer un scooter à bas prix, voire ne pas se déplacer.

Le volet appropriation de la mobilité est une composante très forte du phénomène de mobilité, souvent négligée par les acteurs de la mobilité qui conçoivent l'offre de transport. Si d'aucuns ont montré que les représentations liées aux modes de déplacement jouent un rôle dans les choix modaux des individus (Guidez et Kaufmann 1998), on fait l'hypothèse que même dans une situation de choix modal réduite (faute d'avoir accès à la voiture notamment), les représentations liées aux modes de déplacement peuvent constituer un frein à l'adhésion des publics à une offre de mobilité et à leur utilisation de cette offre : la question de l'aisance, des valeurs est centrale dans les choix des modes de déplacement, quitte à ce que ce choix corresponde au choix de la galère, de la débrouille, ou à renoncer à se déplacer pour des publics en insertion ou résidant dans un quartier de la politique de la ville.

Pour autant, de nombreux porteurs de projet souhaitent développer les deux roues et notamment le vélo ou vélo électrique, qui a la particularité d'être peu coûteux et écologiquement compatible. Cependant, on peut s'interroger sur le poids des représentations des personnes vulnérables face à la mobilité. Dans quelle mesure ce mode de déplacement qui

revient sur le devant de la scène urbaine dans les politiques de mobilité (Orfeuil 2008), avec la montée en puissance des enjeux de développement durable, est-il adapté aux aspirations des personnes vulnérables face à la mobilité ?

L'ensemble de ces enjeux montre également que la question de mobilité est une question complexe, qui suppose une expertise en la matière et de former les référents.

Entre remise en confiance et récompense : de l'insertion globale au *welfare-to-work*

Les politiques de retour à l'emploi sont soumises à de fortes tensions, en particulier du fait de l'émergence d'une logique de *welfare-to-work* (retour au travail) en France à l'instar des pays anglo-saxons.

L'« *activation des politiques sociales* » constitue une réponse à ce qui est considéré comme la nécessaire réforme des systèmes de protection sociale, du fait du développement de l'« *assistanat* » et de « *trappes à inactivité* » (Duvoux 2010) : l'aide sociale n'est plus un « *droit de tirage sur une dette sociale* » mais plutôt une « *action ciblée mettant son bénéficiaire en situation de responsabilité* » (Dubet 2010 : 62), ce qui suppose que le bénéficiaire soit « *actif* » - par opposition à la « *passivité* » des assistés, et ce qui se traduit par l'apparition de « *contreparties* »¹³⁸ (Dufour, Boismenu, Noël, 2003).

Si les politiques d'insertion faisaient déjà une place centrale au projet individuel, élaboré avec le travailleur social à partir d'un diagnostic individualisé, des critères de mérite émergent de façon explicite avec l'activation des politiques sociales. Certains prescripteurs, qui mobilisent en particulier des aides très fortement contingentées comme le permis de conduire, justifient leurs choix de prescription en fonction du bon comportement ou des mérites du bénéficiaire.

« - Et comment ça se passe quand vous voulez financer le permis, une partie du permis ?

- On ne finance pas automatiquement le permis à tout le monde. Les personnes qui sont vraiment sur un parcours sérieux, un parcours de...disons qui...où on voit que la personne, vraiment, a besoin du permis pour accéder au travail ou pour se maintenir au travail, pas seulement pour l'emploi. Mais, il y a une raison, une raison valable pour mobiliser ce fond. (...) Sinon, après c'est un peu le... ça peut devenir une boîte à distribution de permis (...) Donc, c'est tout un parcours. Moi, au début je refuse. Et après quand je vois que la personne vraiment elle est sur des démarches, parce qu'elle fait de

¹³⁸ Les contreparties renvoient à « *l'ensemble des mesures d'aide qui comportent des conditions, par opposition à des aides ou des prestations attribuées de manière inconditionnelle* » (Dufour, Boismenu et Noël, 2003 : 12).

l'intérêt, qu'elle se déplace dans les zones à mobylette ou à vélo, ou parce qu'elle est toujours en...que ça fait 2 mois-3 mois qu'elle fait du covoiturage avec un copain, et que le maintien sur son emploi est difficile » (Entretien : Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 12 mars 2010).

L'extrait d'entretien précédent illustre ainsi la mise à l'épreuve du candidat par l'acteur en charge de son suivi, qui doit faire la preuve de son bon comportement en matière d'insertion et de recherche d'emploi. Cependant, plutôt que de s'élever contre un acteur intermédiaire qui ferait intervenir la subjectivité dans ses critères de choix pour l'aide au financement du permis de conduire, on peut s'interroger : a-t-on d'autre choix lorsqu'on peut financer le permis de conduire à une ou deux personnes par an ?

D'autres, à l'inverse, utilisent ces aides, en particulier celles qui permettent de développer les capacités et ressources des individus, comme des outils de remise en confiance, au service d'une insertion sociale qui conditionne selon eux l'insertion professionnelle – logique qui prédominait dans les débuts des politiques d'insertion :

« - Nous (...) on a présenté 6 personnes. 6 personnes, moi j'en ai présenté 2. Dont une qui est en ce moment dans une association, qui est en CAE insertion et qui a pour projet professionnel de devenir ouvrier agricole polyvalent. Donc, quand on dit, ouvrier agricole polyvalent, il y a une formation (...) et s'il doit travailler, là, la voiture, enfin le permis sera une obligation. (..) C'est un jeune, la première fois que je l'ai vu, il ne décrochait pas un mot. Je posais une question, il répondait par oui ou par non quoi. Donc, là aussi, faut laisser le temps au temps. (...) Il va faire l'effort d'aller ailleurs, d'aller rencontrer des gens, et de s'impliquer. (...) D'abord, ce n'est pas gratuit, il y a une part à financer. Et il y a une implication qui est réelle et sérieuse. (...)

- Mais, par rapport aux deux jeunes (...) à qui vous avez proposé de passer le permis... Du coup, il y avait le métier qui supposait...

- Le métier. Et le côté social. Pour le petit [prénom], il est vrai, que l'accompagnement est différent, c'est aussi pour le renforcer dans sa...dans sa confiance, parce que je pense qu'il était pas prêt à faire la démarche tout seul d'aller vers une auto-école...classique (...) Et la mobilité, bien sûr, une fois qu'ils ont le permis pour certains, ils sont plus confiants, ça permet d'accéder à l'emploi (...). Parce qu'ils vont passer une espèce de diplôme, c'est aussi une reconnaissance. Ça veut dire qu'il est capable aussi de faire quelque chose. On se rattache à tout. Tout ce qui est possible. Ça c'est intéressant. Parce que souvent les jeunes, ils arrivent, ils disent, « moi, j'ai rien. J'ai rien, j'ai rien fait, je suis nul ». Ils se présentent comme ça. Ils utilisent pas vraiment le mot nul, mais c'est... c'est incroyable. Et nous, notre travail, c'est de dire : « attendez, vous avez déjà ça, vous avez fait ça, et c'est super ». Hop, et

on s'aperçoit que la personne se redresse petit à petit et vous lui redonnez un petit peu... » (Entretien : Acteur en charge du suivi des publics, Mission Locale, 25 février 2010).

En cela, les aides à la mobilité sont également caractéristiques de l'individualisation des politiques sociales, dont « *la marque profonde (...) est caractérisée par la fourniture d'équipements de solidification de soi. C'est un tournant pris aujourd'hui avec les logiques d'accompagnement social des individus pour soutenir un travail de soutien à la reconstitution de la compétence à participer au jeu social* » (Soulet 2007 : 178). Elles favorisent l'autonomisation des individus et leur mise en mouvement, par un accompagnement qui ne s'évalue pas seulement de façon objective mais aussi de façon subjective, et qui suppose de prendre en compte dans l'évaluation de ces politiques, la « subjectivité en action » des acteurs intermédiaires (Warin 2006b).

Ces deux exemples sont pour nous révélateur des tensions au cœur de l'insertion par l'emploi et des politiques sociales actuelles, entre la logique de départ, essentiellement militante et associative, qui était celle de l'insertion globale de l'individu et celle qui préside actuellement aux réformes, avec l'émergence d'une logique de *welfare-to-work* (retour au travail) en France.

Cette typologie, élaborée à partir de l'analyse d'entretiens qualitatifs auprès des acteurs de la mise en œuvre des aides à la mobilité dans les politiques d'insertion par l'emploi et de retour à l'emploi, se veut exploratoire et n'est ici qu'esquissée. Mais, ces résultats montrent combien le rôle d'acteurs intermédiaires est essentiel lors de la mise en œuvre de dispositifs d'action et les pratiques professionnelles plurielles : la mise en œuvre de ces aides à la mobilité repose ainsi « *sur la responsabilité des agents de terrain ou d'exécution* » (Warin 2006b), qui ont la charge de décider de l'éligibilité des bénéficiaires de ces mesures.

Constatant cette pluralité de pratiques professionnelles des prescripteurs en matière d'aides à la mobilité, l'enjeu n'est pas de dénoncer un « *pouvoir discrétionnaire* » des agents intermédiaires (Lipsky 1980), qui renvoient pour une part aux modalités de gouvernance de ces dispositifs d'action.

La non-prescription des aides à la mobilité interroge ici directement une forme de « *non-recours* » (Warin 2006) aux droits par les destinataires d'une politique publique. Les bénéficiaires potentiels ne recourent pas à un droit dont ils pourraient bénéficier, non pas de

leur fait, mais du fait du prescripteur. L'accès aux aides à la mobilité ne se pose pas seulement du côté du destinataire final, mais aussi du côté de ceux qui mettent en œuvre l'offre publique. L'individualisation des politiques sociales est porteuse d'un renforcement de la pluralité des pratiques professionnelles : la question de l'adhésion ne se pose pas seulement auprès des destinataires, mais également des acteurs intermédiaires en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, par rapport à ses fondements mêmes. Dans ce cas, le non-recours aux droits ne se traduit plus seulement classiquement soit du fait de la maladministration soit du fait d'une défection des destinataires (Warin 2006). Cette défection peut s'opérer en amont, par ceux qui mettent en œuvre la politique : ce ne sont plus seulement les usagers qui se détournent de l'offre publique, mais aussi les acteurs intermédiaires qui sont censés la mettre en œuvre.

4. Des dispositifs faiblement institutionnalisés, en sursis permanent

Dans l'agglomération lyonnaise, si les aides à la mobilité ont été mises à l'agenda politique communautaire et des services déconcentrés de l'État dès le milieu des années 1990, leur mise en œuvre et leur expérimentation ont été confiées à des acteurs associatifs de l'insertion ou se réclamant de l'économie sociale et solidaire, par le biais de subventions publiques. Comme dans d'autres territoires, ces expérimentations ont bénéficié de l'impulsion d'appels d'offre européens et nationaux, qui ont ainsi contribué à faire émerger à l'agenda politique d'agglomération la question de la mobilité et de l'insertion.

En parallèle de ces expérimentations menées par l'État, la Communauté Urbaine de Lyon ou encore d'autres collectivités territoriales, des expérimentations ont également fleuri, à l'initiative d'associations.

4.1. D'appel à projet en appel à projet

La mise à l'agenda des questions de « *mobilité insertion* » ou de « *mobilité emploi* » à l'échelle locale a bénéficié d'impulsions de l'Union Européenne ou de l'État, dans le cadre de la Politique de la Ville, via plusieurs appels d'offre. Ces impulsions ont permis de mobiliser les acteurs de façon partenariale selon la logique de la réponse à l'appel d'offre, en particulier en œuvrant au rapprochement de la Politique de la Ville, des politiques d'insertion et des politiques de transports. Elles ont également permis de contribuer à la structuration et à l'évolution des aides à la mobilité.

Expérimenter des actions mobilité pour le retour à l'emploi (1994-1999)

Dans l'agglomération lyonnaise, le développement d'aides à la mobilité a été mis à l'agenda communautaire pour la première fois dans le cadre de la Politique de la Ville, lors de la

réponse commune de l'État et de la Communauté Urbaine de Lyon au programme européen PIC Urban (1994-1999) : l'enjeu était alors de « *renforcer la dynamique d'agglomération de la politique de la ville* ». Le programme ciblait « *le soutien à la fonction commerciale et au développement économique* », domaines dans lesquels la Politique de la Ville était jusqu'ici peu intervenue. L'appel à projet constituait une occasion pour ces deux acteurs d'« *explorer de nouveaux champs et méthodes d'intervention* », en vue de « *pouvoir étendre des outils et des méthodes au niveau de l'agglomération* »¹³⁹.

L'objectif était d'améliorer la « *commercialité* » des centres commerciaux de proximité au sein des quartiers de la Politique de la Ville des communes de l'Est lyonnais¹⁴⁰ qui connaissaient des difficultés économiques : par « *la requalification des centres commerciaux et de leurs abords* », le « *développement économique autour des centres commerciaux par l'implantation d'activités ou de services publics par le soutien à la création d'entreprises sur les territoires concernés* ». Si 90% du coût total des actions a permis le soutien aux centres commerciaux et au développement économique (soit 25,92 millions d'euros sur un total de 28,81 millions d'euros en 2001), deux autres actions complémentaires ont également été expérimentées : l'une visant à favoriser « *l'accès à l'emploi des habitants, notamment par des opérations visant à faciliter leur mobilité ou à développer des services de proximité* », l'autre visant à « *l'amélioration de la sécurité autour des centres commerciaux, la prévention des tensions quotidiennes liées notamment aux conduites addictives* »¹⁴¹. C'est dans ce cadre qu'un volet « *accès à l'emploi* » par la mobilité a été expérimenté et financé à hauteur de 397 000 euros¹⁴², permettant le financement des premières aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise par la Communauté Urbaine de Lyon et l'État. Ce volet répondait au constat de « *l'absence de mobilité des habitants des quartiers [qui] représente un handicap pour accéder à un emploi* », « *l'organisation des transports en commun n'offr[ant] pas de ce point de vue des réponses satisfaisantes* ».

Parmi 13 propositions, deux expérimentations avaient été lancées en 1998 : les plateformes de location de deux roues, qui permettaient à des associations d'insertion de mettre à disposition des mobylettes et le transport à la demande par l'intermédiaire d'associations d'insertion. L'évaluation de la faisabilité de l'opération et l'appui à son montage avait été confiée en 1997

¹³⁹ Source : DIV, 2002, L'initiative communautaire URBAN I (1994-1999), les 13 programmes français, Paris, Les Editions de la DIV, pp. 38-39.

¹⁴⁰ 15 quartiers dans 10 communes, soit une population de 64 000 habitants.

¹⁴¹ Source : *ibid.*

¹⁴² Le deuxième volet complémentaire « sécurité dans les commerces » a été financé à hauteur de 1,84 millions d'euros.

à l'association Uni-Est. La location de deux roues avait alors été confiée à deux associations, l'une implantée à Saint-Fons et l'autre à Décines. Le transport à la demande avait été expérimenté sur le territoire de Saint-Fons avec une association intermédiaire et une association en charge du portage opérationnel du dispositif, à partir de novembre 1999, avec un financement pour six mois dans un premier temps.

En parallèle, une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage avait été confiée à l'association Uni-Est par la Communauté urbaine de Lyon pour assurer « *le suivi et l'accompagnement des porteurs de projet* » et « *la cohésion de l'ensemble du dispositif d'amélioration de la mobilité des personnes en insertion professionnelle* » (Le Franc 2003 : 6). En juin 2000, un bilan à mi-parcours de l'expérimentation avait été effectué. En septembre 2000, le comité de pilotage décidait que l'expérimentation serait poursuivie en 2001, l'évaluation étant positive par rapport à l'objectif d'accès à l'emploi : parmi les personnes ayant bénéficié de ce dispositif, « *40% d'entre elles ont signé un contrat à durée déterminée ou indéterminée* » (*ibid.* : 41). Cependant, le dispositif de location de deux roues a rapidement périclité du fait de dysfonctionnements organisationnels puis techniques, alors que le transport à la demande s'est progressivement élargi et consolidé, dans le cadre de la réponse à un nouvel appel à projet.

Accéder à l'emploi et aux territoires de l'emploi : Mobilité Urbaine pour Tous (2003-2006)

Ces expérimentations ont été poursuivies par l'État et la Communauté Urbaine de Lyon dans le cadre du programme « *Mobilité Urbaine pour tous* », en s'associant cette fois au SYTRAL, avec un financement à hauteur de 225 000 euros par an, pour trois ans.

Si l'AOT s'est associée aux acteurs publics et associatifs en charge des aides à la mobilité pour répondre à cet appel à projet, le dossier de candidature comportait cependant deux volets distincts : l'un porté par le SYTRAL au titre de la politique de transport dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de déplacement urbain (1997), en vue d'améliorer l'accessibilité aux territoires de l'emploi ; l'autre porté par la Communauté Urbaine de Lyon au titre de la Politique de la Ville dans le cadre de la mise en œuvre du Contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise (2002-2006), pour améliorer l'accès à l'emploi des personnes en insertion.

Trois expérimentations avaient été proposées. Une première action, proposée par le SYTRAL, visait à améliorer la desserte des zones économiques par la création d' « *une desserte dédiée* »

de deux zones industrielles » (cf. partie 4.3. de ce chapitre). Le second volet s'inscrivait dans la continuité des dispositifs expérimentés pour améliorer l'accès à l'emploi des personnes en insertion, et proposait d'améliorer le dispositif de transport à la demande et de location de deux roues. Dans la réponse au programme « *Mobilité Urbaine pour tous* », l'objectif pour la Communauté Urbaine de Lyon et l'État était d'essaimer dans l'agglomération lyonnaise les dispositifs expérimentés dans le cadre du précédent appel à projet. Le dispositif de transport à la demande est ainsi passé d'un à quatre territoires desservis. La subvention pour l'année 2003 est d'environ 135 000 euros.

Le programme précédent a révélé que l'expérimentation de plateforme de location a été concluante à Saint-Fons mais pas dans l'Est lyonnais ; l'action est donc reconduite à Saint-Fons et développée dans un autre territoire qui connaît des difficultés d'accessibilité, le Val de Saône. La subvention est d'environ 30 000 euros. Par ailleurs, le suivi et l'évaluation de l'ensemble de ces offres de transport à destination des personnes en insertion est assuré par l'association Uni-Est, en assistance à maîtrise d'ouvrage de la Communauté Urbaine de Lyon, avec une subvention d'environ 16 000 euros.

Le bilan du transport à la demande s'avère à nouveau positif au regard de l'objectif de retour à l'emploi : si le nombre de bénéficiaires potentiels est restreint et le coût par bénéficiaire élevé, le service a bien un impact positif sur l'insertion et le retour à l'emploi. Cependant, le fonctionnement opérationnel du dispositif peut encore être amélioré, afin d'optimiser les coûts. Si le souhait des acteurs qui portent le dispositif est alors de continuer à améliorer le dispositif de transport à la demande, la question de son financement et donc de sa reconduction se pose à nouveau, puisqu'il repose sur des fonds exceptionnels de la Politique de la Ville et des politiques de l'emploi.

L'enjeu est dès lors de rationaliser et de professionnaliser le dispositif, en adoptant une nouvelle organisation¹⁴³, cette fois, sur la base d'un partenariat impulsé à l'échelle locale : dans l'attente de la mise en œuvre de ce partenariat, l'État propose un financement relais de 150 000 euros pour l'année 2006 ; de fortes incertitudes financières planent sur le dispositif pour l'année 2007, et ce, jusqu'en décembre 2006. L'engagement des collectivités territoriales en charge de l'emploi, la formation professionnelle et l'insertion, et des transports urbains – c'est-à-dire le Conseil Régional, le Conseil Général et le SYTRAL - est perçu comme nécessaire¹⁴⁴. Etant donné la non-pérennité des fonds européens, la recherche de fonds

¹⁴³ Source : Compte-rendu du Comité de pilotage « Mobilité Insertion » du 26 janvier 2006.

¹⁴⁴ Source : Compte-rendu du Comité technique « Mobilité Insertion » du 6 juillet 2006.

complémentaires issus du secteur privé est également évoquée. L'État local propose une contractualisation triennale pour assurer le financement du dispositif, afin d'en simplifier l'organisation et d'en faciliter la gestion par le porteur associatif (en particulier pour des questions de trésorerie).

Par ailleurs, lors du bilan 2003-2005 du programme Mobilité Urbaine Pour Tous, certains acteurs s'interrogent déjà sur la nécessité de mettre en place « *une plateforme de mobilité* », qui « *permettrait l'essaimage et le développement d'action* » de mobilité nécessaires aux demandeurs d'emploi¹⁴⁵.

Des aides à la mobilité toujours expérimentales : un partenariat local « Mobilité insertion » (2007-2010)

Une convention locale « Mobilité Insertion » 2007-2010 est mise en place durant l'année 2007, mais la nouvelle organisation n'est effective qu'à partir du 1^{er} janvier 2008. Pendant ce laps de temps, les associations sont demeurées dans l'incertitude quant à l'organisation opérationnelle du dispositif et au montant des financements 2007¹⁴⁶.

En 2007, la réflexion concernant l'évolution du dispositif de transport à la demande, vers un prestataire unique de transport, s'appuie sur l'expertise d'un cabinet d'étude transport de l'agglomération lyonnaise. En février, deux scénarios sont présentés par le cabinet d'études : soit le transport à la demande est piloté par une maîtrise d'ouvrage publique de transport urbain, soit par une des associations actuelles qui relève de la sphère privée. L'AOT, le SYTRAL, ne souhaitant pas assurer ce rôle, un troisième voie est retenue : celle d'une maîtrise d'ouvrage partenariale des acteurs de l'emploi, de l'insertion et de la politique de la ville.

C'est seulement en juin 2007 qu'une trame détaillée de l'offre de service de transport à la demande est présentée pour l'année 2007, permettant ainsi au prestataire associatif potentiel de se positionner et de chiffrer le coût du dispositif.

En septembre 2007, l'État confirme sa volonté d'une pluriannualité des financements ; le Conseil Général accepte de financer le dispositif, mais par la solvabilisation de la demande¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Source : Compte-rendu du Comité technique « Mobilité Insertion » du 6 juillet 2006.

¹⁴⁶ Source : entretien, directeur de l'entreprise intermédiaire en charge du dispositif de transport à la demande.

¹⁴⁷ C'est-à-dire en finançant le parcours des personnes en insertion, ce qui fait varier le montant de la subvention en fonction du nombre de bénéficiaires du RMI ou de jeunes suivis par les Missions Locales qui vont utiliser la navette durant l'année et suppose d'établir le budget en fonction des statistiques des années antérieures relatives aux flux générés par ces publics.

Au second semestre 2007, le comité de pilotage politique se réunit afin de valider la convention liant l'État, la Communauté Urbaine de Lyon, le Conseil Général, le Conseil régional et l'Europe. Les axes de travail retenus par le comité de pilotage sont les suivants : « *asseoir le dispositif notamment à travers les conventions entre les financeurs, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'opérateur unique de transport et prescripteurs* », et « *travailler sur la faisabilité de la mise en œuvre d'une plateforme mobilité* ».

En effet, en parallèle, d'autres actions visant à favoriser l'accès à l'emploi des personnes en insertion ont fleuri et de nouveaux projets ne cessent d'être développés par les acteurs associatifs de l'insertion par l'emploi en particulier (auto-écoles sociales, location voiture, apprentissage du vélo, etc.), ce qui pose la question de la coordination de l'ensemble de ces dispositifs à l'échelle de l'agglomération lyonnaise.

Après six mois de fonctionnement, la rationalisation se fait d'ores et déjà ressentir sur les ratios financiers, et la question de l'optimisation du dispositif, par son ouverture à de nouveaux publics cibles pour améliorer le taux de remplissage des navettes, est rapidement posée : quels sont les territoires d'expérimentation et les publics cibles à retenir ? Quels seront les modalités de financement ? Le transport à la demande doit-il être gratuit ? Le mécénat peut-il être envisagé ?¹⁴⁸

2008, un tournant réflexif pour une plateforme mobilité-emploi

L'année 2008 marque un tournant dans les réflexions menées par la Communauté Urbaine et l'État en matière de mobilité et insertion dans l'agglomération lyonnaise : deux journées d'études sont organisées, permettant de réfléchir et mettre à l'agenda politique une plateforme mobilité-emploi. Mais, c'est à nouveau le lancement de l'appel à projet de la DIV « Des quartiers vers l'emploi » (2009) qui contribuera à sa réalisation, constituant une fenêtre d'opportunité pour la Communauté Urbaine de Lyon pour financer le dispositif.

Le 5 mai 2008, une Rencontre territoriale du Grenelle de l'insertion se tient à Lyon sur le thème « *Mobilité et Insertion* », sous l'égide du Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté, Martin Hirsch. La rencontre est organisée avec la Ville de Lyon, la

¹⁴⁸ Source : observation non-participante.

Communauté Urbaine de Lyon, le Conseil Général du Rhône, le Conseil Régional Rhône-Alpes, et avec le concours de l'Institut pour la Ville en Mouvement.

Cette journée a réuni des acteurs de l'insertion, des politiques de l'emploi. Partant du constat que les « *problèmes de mobilité sont régulièrement cités comme des freins majeurs à la reprise d'activité* », les réflexions sont organisées autour des centrales et plateformes de mobilité et de l'amélioration du passage du permis de conduire. Un des deux tables rondes était organisée autour de la question de la pérennisation et de la coordination de l'ensemble des aides à la mobilité à travers les expériences de plateformes ou centrales de mobilité françaises : la Communauté Urbaine de Lyon (Mission Insertion, emploi, développement économique), le PLIE UNI-EST et le Président du SYTRAL étaient invités pour présenter les actions menées dans l'agglomération lyonnaise en matière d'aides à la mobilité, et le Président du SYTRAL avait alors été interpellé sur la « *nécessité de réconcilier les politiques sociales et de transport, (...) de trouver un terrain d'entente* »¹⁴⁹.

Cette journée d'étude thématique a constitué une première occasion pour les acteurs de l'insertion de l'agglomération lyonnaise de mener une réflexion sur les modalités de structuration d'une plateforme de mobilité, qui sera poursuivie lors d'une demi-journée de réflexion organisée par la Communauté Urbaine de Lyon en octobre 2008.

La demi-journée de réflexion « *Bougeons-nous pour l'emploi ! Pour lever les obstacles de mobilité dans l'accès à l'emploi* » du 17 octobre 2009 est une journée de capitalisation organisée par la Communauté Urbaine de Lyon, en partenariat avec l'État et le PLIE Uni-Est, qui vise « *à observer et à avancer sur des actions susceptibles d'améliorer les résultats de l'insertion par l'économie* »¹⁵⁰.

Dans son discours introductif, le Préfet à l'égalité des chances de la Préfecture du Rhône se dit notamment « *préoccupé par les 67 quartiers urbains prioritaires du département, où le service public de transport est, pour ses habitants, le moyen principal de déplacement dans leur vie quotidienne* », malgré la qualité des services publics transports urbains et interurbains à l'échelle du département. La mobilité des habitants de ses quartiers présente des « *particularités* » (mobilité en majorité sur des trajets courts et motifs de déplacement moins nombreux, aspects psychologiques et sociaux) qui conduisent à l'immobilité contrainte, facteur d'exclusion à combattre : « *il est nécessaire de rattraper, parmi d'autres écarts socio-*

¹⁴⁹ Source : observation non-participante.

¹⁵⁰ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Demi-journée mobilité, Bougeons-nous pour lever les obstacles de mobilité dans l'accès à l'emploi*, vendredi 17 octobre 2008, Grand Lyon : p.3.

économiques, l'écart de mobilité entre les habitants des quartiers fragiles et ceux des quartiers les plus favorisés »¹⁵¹.

Un premier temps de réflexion est mené sur les expérimentations dans l'agglomération lyonnaise et leurs perspectives d'évolution, à partir de la présentation des deux auto-écoles sociales de l'agglomération lyonnaise, du financement du permis de conduire à destination des jeunes de la Mission Locale Rhône-Sud ainsi que de l'expérience de transport micro-collectif.

Un second temps d'échanges est organisé à partir d'expériences menées par d'autres acteurs de la Communauté Urbaine de Lyon (Espace des temps) ou d'autres territoires (Région Rhône-Alpes, Aubagne mais aussi Bruxelles). Enfin, les évolutions possibles de la prise en compte de l'enjeu mobilité-insertion dans l'agglomération lyonnaise et des scénarios d'une plateforme mobilité-emploi sont évoquées, avec l'intervention d'un expert.

La mise en place de la plateforme mobilité-emploi de l'agglomération lyonnaise (2010-2012) a à nouveau bénéficié de l'impulsion de l'appel à projet de la DIV lancé en 2009 « Des quartiers vers l'emploi : pour une nouvelle mobilité », pour lequel la candidature de la Communauté Urbaine de Lyon a été sélectionnée. La plateforme est portée conjointement par la Mission Déplacement et la Mission insertion, emploi et développement économique de la Communauté Urbaine de Lyon. Elle a pour objectifs de structurer les acteurs en charge des dispositifs d'aide à la mobilité à destination des publics en insertion, de centraliser l'information et la demande et d'apporter une réponse coordonnée aux besoins des publics, et enfin d'optimiser et de développer les offres alternatives à la mobilité pour lever les freins à l'emploi.

L'évolution de la prise en compte des questions de mobilité et d'insertion dans l'agglomération lyonnaise, à l'échelle politique de la Communauté Urbaine de Lyon, montre le rôle crucial de l'État et de l'Union Européenne, qui par la logique de l'appel à projet, contribuent à l'émergence et au financement des aides à la mobilité, en incitant au partenariat entre collectivités à l'échelle locale. Ces partenariats ont en particulier été noués entre les acteurs nationaux et locaux de la politique de la ville et de la politique de retour à l'emploi, en lien avec les acteurs associatifs locaux. Les acteurs du transport, s'ils ne sont pas absents des discussions, sont largement en retrait lorsqu'il s'agit de financer ces dispositifs d'action qui favorisent l'accès à l'emploi dans des territoires mal desservis.

¹⁵¹ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Demi-journée Bougeons-nous ! pour lever les obstacles dans l'accès à l'emploi*, 17 octobre 2008.

Les montants alloués à ces dispositifs, toujours expérimentaux et dotés de financements « *exceptionnels* » de la Politique de la Ville, sont néanmoins dérisoires en comparaison avec ceux des appels à projets dédiés au financement d'infrastructures de transport collectif¹⁵². Ils ont cependant contribué à l'expérimentation, puis l'essaimage et aujourd'hui à la structuration des aides à la mobilité au niveau local.

4.2. La construction progressive d'une gouvernance mobilité-insertion

Les aides à la mobilité, bien souvent à l'origine d'associations, sont l'objet dans l'agglomération lyonnaise d'un pilotage partenarial public des acteurs de la Politique de la Ville et des politiques de retour à l'emploi. Les associations d'insertion qui sont porteuses des aides à la mobilité tentent bien souvent de mobiliser des financements de diverse nature selon une logique de guichet, en tentant tant bien que mal de mobiliser différents financeurs, comme E. Le Breton s'est attaché à le montrer pour les aides à la mobilité qu'il a étudié (Le Breton 2005).

La particularité de la démarche mobilité-insertion menée dans l'agglomération lyonnaise est qu'elle est pilotée par un dispositif partenarial fort autour de l'État et de la Communauté Urbaine de Lyon depuis le milieu des années 1990. Ce dispositif partenarial s'est progressivement étoffé, par la participation d'autres collectivités territoriales, bien souvent au titre de la Politique de la Ville et des politiques de l'emploi et de l'insertion.

Un tandem État - Grand Lyon, peu à peu élargi

La Communauté Urbaine de Lyon et l'État sont deux acteurs majeurs du développement et de la pérennisation des actions mobilité-insertion dans l'agglomération lyonnaise, depuis le milieu des années 1990. Dans l'agglomération lyonnaise, l'État finance et soutient ces dispositifs d'aide à la mobilité, au titre de la cohésion sociale et du retour à l'emploi, et ce malgré les changements récurrents à la tête de la Préfecture du Rhône¹⁵³.

¹⁵² L'appel à projet des « Quartiers vers l'emploi » proposait une subvention de 15 millions d'euros pour 3 ans pour 45 projets sélectionnés, contre 500 millions d'euros pour l'appel à projet « Grenelle » TCSP.

¹⁵³ Source : entretien avec le chef du bureau de la cohésion sociale, Préfecture du Rhône, Lyon, 19 décembre 2008.

La mobilité apparaît à plusieurs reprises comme un élément de politique publique dans le cadre du volet emploi et insertion économique du Contrat Urbain de Cohésion Sociale de l'agglomération lyonnaise, soit au titre d'aides individuelles financières soit au titre d'une action transversale, dans le cadre de l'objectif « *articuler le développement économique, l'emploi et l'insertion* ». Elle apparaît également dans le cadre de l'objectif « *développer l'éco-citoyenneté* » pour articuler la cohésion sociale à la préservation de l'environnement. Ainsi, la « *mobilité des personnes en insertion professionnelle* » constitue une des « *actions transversales d'insertion par l'économie s'élargissant à l'ensemble de l'agglomération* »¹⁵⁴ du volet emploi et insertion économique.

Cette action transversale est portée par l'association Uni-Est, qui « *porte une mission d'ingénierie et de centre de ressource sur la thématique de la mobilité des publics en insertion et vers l'emploi* ». La Communauté Urbaine de Lyon est intervenue dans un premier temps au titre de la Politique de la Ville, dans le cadre du développement de son volet économique, puis au titre de la coordination entre le développement économique, l'emploi et l'insertion. En effet, depuis 2004, la Communauté Urbaine de Lyon s'est saisie d'un nouvel enjeu et se donne pour objectif de consolider « *le lien développement économique, emploi, insertion* » et d'assurer « *des actions d'animation et de coordination* » :

« *Au niveau du Grand Lyon, on a une compétence économique très claire. On n'a pas la compétence emploi, mais on prétend en toute légitimité avoir un rôle d'ensemblier sur un certain nombre d'acteurs de l'insertion, de l'emploi et de l'économie, qui peuvent améliorer les résultats de l'insertion par l'emploi dans l'économie* » (Rencontres territoriale du Grenelle de l'insertion, Mobilité et insertion, Table ronde 1, chargé de mission insertion, emploi, développement économique, Grenelle de l'Insertion, Lyon, 5 mai 2008).

Le plan de mandat 2001-2007 de la Communauté Urbaine s'est fixé pour objectif « *dans le domaine de l'emploi et du développement économique de favoriser les politiques d'insertion en prenant en compte les exigences de formation et de qualification* ». Quatre objectifs majeurs ont été définis dans le plan de mandat :

- « - instaurer le lien entre développement économique, emploi et insertion ;
- favoriser les partenariats notamment public/privé ;

¹⁵⁴ Les autres actions transversales étant « *la promotion de l'emploi et de l'insertion par les marchés publics* » (pour la mise en œuvre de clauses d'insertion dans les marchés publics pour les maîtres d'ouvrage : le Grand Lyon, l'Etat, le SYTRAL, les villes), « *l'action culturelle support de l'insertion* », le « *dating-emploi et la lutte contre les discriminations à l'emploi* », « l'Observatoire « *Emploi insertion cohésion sociale* » (depuis 2003), le « *Plan de lutte contre l'illettrisme numérique* », et enfin « *les Plans d'action territoriaux emploi-formation* ».

- proposer une approche territoriale pour l'ensemble des territoires de l'agglomération afin de mettre en relation un public éloigné de l'emploi et les besoins des entreprises en main d'œuvre ;
- aider à la construction de projets structurants d'insertion par l'économie à une échelle pertinente intercommunale ou d'agglomération ». (Source : Communauté Urbaine de Lyon, Plan de mandat 2001-2007).

La prise en compte d'un volet insertion, compétence des communes et du Conseil Général, renvoie à l'apparition de volonté d'une « *économie sociale et urbaine incluyente* » dès Millénaire 3 puis dans les plans de mandat de R. Barre et de G. Collomb et à la volonté de la Communauté Urbaine de Lyon de s'imposer comme acteur central de l'ensemble des politiques urbaines.

Le partenariat financier a ensuite évolué, en se renforçant du point de vue des soutiens politiques et financiers, sans les acteurs du transport : d'autres acteurs, comme le Conseil Général et le Conseil Régional, se sont greffés au dispositif partenarial au titre des politiques sociales ou de l'emploi. Le Conseil Général du Rhône soutient ces aides à la mobilité dans le cadre des actions individuelles mises en œuvre dans la politique d'insertion menée par le Département, qui « *assume la responsabilité de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI du Département depuis le 1^{er} janvier 2004* ». Il attribue des aides financières individuelles pour les besoins en matière d'insertion sociale et professionnelle – ce qui peut concerner la mobilité, pour les bénéficiaires du RSA (ex RMI) à travers le Fond d'Aide à l'Insertion et surtout pour le public « jeune » (18-25 ans) dans le cadre du Fond d'aide aux jeunes.

« - Sur le transport à la demande, on peut 350 euros maximum pour les allocataires du RMI. S'il fait des trajets à 24 euros, 350 euros ça nous laisse pas faire 3 millions de trajets. Donc, il nous faut bien un financement complémentaire, si cette personne reste dans le véhicule. Ils sont sur une logique de solvabilisation entre guillemets mineure de la personne et non pas du dispositif. (...) Ils vont aider la personne à bouger effectivement. Mais en même temps, c'est pas le coût de revient du dispositif. C'est toute la dichotomie aujourd'hui des différentes entrées.

- Mais en même temps, ils le savent très bien que ça...

- Ils savent très bien, ah oui. Mais ils ne vont pas au-delà, c'est leur politique » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 10 novembre 2008).

Enfin, certaines communes ont apporté ou apportent leur contribution financière au dispositif, de manière inégale, au titre de la Politique de la Ville¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Source : Observation non-participante.

Les acteurs de l'insertion tentent également de mobiliser les acteurs du transport et du déplacement au titre de leur compétence en matière de transports urbains pour des publics spécifiques, à l'instar des services à la mobilité dédiés aux personnes handicapés :

« Après, ça renvoie à toute la question (...) qui est, qu'est-ce qui aujourd'hui définit le champ d'une AOT : est-ce que c'est le transport au sens historique du terme ? Est-ce qu'une AOT, elle a - en externalisant ou en internalisant, elle le fait bien sur les travailleurs handicapés – des services spécifiques qui pourraient sur certains segments rejoindre les besoins de mobilité ? (...) Après, pour nous, enfin, on rejoint beaucoup d'autres acteurs qui réfléchissent dans ce sens-là, il me semble que les AOT devraient évoluer en intégrant les questions de mobilité. Sachant qu'aujourd'hui les questions de mobilité sont dans l'accès à l'emploi un des freins les plus fléchés, notamment pour les populations les plus fragiles » (Entretien : Chargé de mission développement économique, emploi, insertion, Communauté Urbaine de Lyon, 19 novembre 2008).

Dans l'agglomération lyonnaise, si les acteurs du transport laissent faire, voire sont présents dans les différentes instances de pilotage des aides à la mobilité à l'instar du SYTRAL, ils n'ont cependant pas accepté de contribuer au financement des aides à la mobilité à destination des personnes en insertion, comme l'explique Michèle Vullien, élue communautaire, vice-présidente en charge des transports et des déplacements urbains et vice-présidente en charge de la coordination des politiques de mobilité de la Communauté Urbaine de Lyon :

« - Vous évoquez que ça sert, le prêt de mobylette, les auto-écoles sociales, etc., mais ce sont des dispositifs encore expérimentaux, portés par des associations...

- Oui. Parce qu'économiquement, le modèle économique, je ne suis pas très sûre qu'il enchante une entreprise.

- Est-ce que pour le modèle économique du dispositif de transport à la demande pour les personnes en insertion, on n'est pas sur des coûts qui sont proches d'Optibus¹⁵⁶ ?

- Oui, mais le problème, c'est de savoir qui paie. Qui paie le delta. Parce que si Optibus sort à un prix qui est quand même tout à fait raisonnable par rapport au coût réel, c'est parce que la collectivité est derrière (...)

- Les aides à la mobilité, ça concerne environ 700 personnes par an, auto-écoles sociales, location de scooter, etc. ce qui est relativement peu

- Et il y a sûrement plus qui ont besoin.

- Par rapport au nombre de personnes en insertion dans l'agglomération, est-ce qu'il n'y a pas une volonté à un moment donné de développer davantage ces dispositifs puisqu'on les cite en disant que ça sert, mais ça ne concerne qu'une toute petite partie de la population ?

¹⁵⁶ Optibus est un dispositif de transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite proposé par le SYTRAL.

- Mais là c'est, je veux dire, c'est ceux qui sont en prise directe avec le terrain à faire remonter. Et ma collègue Dounia Besson qui est sur l'insertion par le développement économique qui est en veille là-dessus. Si d'un seul coup, on dit, dans tel parc d'affaire, il y a une boîte, ils cherchent 100 types, ils ne les trouvent pas à cause des transports, on va regarder ce qui se passe. (...) Si aucun travailleur social dit « il y a besoin », je ne vois pas pourquoi on irait créer des réponses à des besoins qui n'existent pas » (Entretien : Michèle Vullien, vice-présidente en charge des transports et des déplacements urbains et vice-présidente en charge de la coordination des politiques de mobilité de la Communauté Urbaine de Lyon, 18 mai 2011).

Des acteurs publics de plus en plus nombreux – des communes à l'Europe – participent à la régulation de ces dispositifs d'aide à la mobilité : cependant, ce sont principalement les acteurs de la politique de la ville et des politiques de l'emploi et de l'insertion qui sont mobilisés autour des enjeux de déplacements vers l'emploi des personnes en insertion ; les acteurs du transport et des déplacements sont peu présents dans les dispositifs partenariaux. Une fois encore, nous notons que le manque de visibilité des besoins de mobilité des publics en insertion non quantifiés, ne favorise pas leur prise en compte à l'échelle d'agglomération, et encore moins par d'autres secteurs de l'action publique.

Vers une professionnalisation des aides à la mobilité

Deux instances de gouvernance réunissent l'ensemble des partenaires contribuant aux actions mobilité-insertion et contribuent au suivi, à l'évaluation et à l'évolution de la politique. Des comités techniques ont lieu une fois par trimestre pour assurer le suivi et l'évaluation du dispositif. Un comité de pilotage se réunit de manière annuelle pour valider politiquement les propositions du comité technique.

« Aujourd'hui, en l'absence de maîtrise d'ouvrage, on a du créer un pôle de financeurs, dont la coordination est assurée par le Grand Lyon, avec une assistance à maîtrise d'ouvrage assurée par le PLIE UNI-EST, avec quand même un pilotage serré avec [l'opérateur] dans les premiers temps. L'organisation, elle n'est pas idéale. Normalement, il aurait fallu une maîtrise d'ouvrage qu'il n'y a pas aujourd'hui » (Entretien : Chargé de mission développement économique, emploi, insertion, Communauté Urbaine de Lyon, 19 novembre 2008).

La Communauté Urbaine de Lyon a un rôle de coordination et d'animation du dispositif partenarial pour l'ensemble des partenaires, comme l'explique le chargé de mission en charge de ces questions. L'objectif pour ce groupe de financeurs est de construire une politique mobilité-insertion, en structurant les aides à la mobilité et les associations d'insertion à

l'origine de ces aides à la mobilité, non pas selon une logique de guichet mais davantage dans une logique de projet¹⁵⁷.

Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage est confiée à l'association Uni-Est en charge du PLIE des communes de l'est lyonnais, par la Communauté Urbaine de Lyon, pour assurer le suivi des questions de mobilité et d'insertion à l'échelle de l'agglomération lyonnaise depuis 1998. La mission, au départ définie autour du suivi et de l'évaluation du dispositif de transport à la demande, s'est progressivement étoffée en contribuant à produire une expertise sur les enjeux de mobilité et d'insertion, de la veille en matière de mobilité-emploi à l'échelle de l'agglomération lyonnaise et à l'accompagnement des acteurs de l'insertion qui souhaitent développer des aides à la mobilité. Dès 2006, des fiches mobilités communales ont été réalisées à destination des travailleurs sociaux, constatant une relative méconnaissance de l'offre de mobilité : les chiffres de l'EMD de 1995 sont présentés et complétés par ceux du PLIE, et l'offre de transport collectif à l'échelle de la commune et les tarifs sociaux proposés par le SYTRAL sont présentés pour chaque commune¹⁵⁸. A partir de 2007, la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage affirme son rôle d'expertise et d'ingénierie par une aide aux territoires et / ou aux structures souhaitant développer des actions de mobilité et par un rôle de veille, par le repérage des dispositifs de mobilité qui se mettent en place à l'échelle de l'agglomération mais également en France¹⁵⁹.

La professionnalisation des acteurs associatifs qui développent des aides à la mobilité est également un des objectifs pour les partenaires qui financent ces dispositifs. En effet, la structuration et la professionnalisation des acteurs associatifs est variable d'une structure à l'autre : certains sont bénévoles, militants, et connaissent des difficultés organisationnelles ; d'autres se sont progressivement professionnalisés, sont aujourd'hui des entreprises d'insertion qui ont en parallèle une activité privée.

« Le social et puis d'autres secteurs se sont occupés un petit peu de ces choses là... Sans en être des professionnels, mais plutôt pour répondre à des demandes et des besoins. Et alors certains...après il y a des choses qui fluctuent hein...parce qu'on est pas des professionnels du transport et il y a quelques associations d'insertion qui arrivent à se professionnaliser en transport » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

¹⁵⁷ Source : Entretien, chargé de mission emploi, insertion et développement économique, Communauté Urbaine de Lyon, 19 novembre 2008.

¹⁵⁸ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Compte-rendu du comité technique Mobilité insertion du 6 juin 2006*.

¹⁵⁹ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Compte-rendu du Comité de pilotage du 12 décembre 2007*.

Cependant, malgré cette injonction à la professionnalisation des acteurs associatifs, les associations d'insertion à l'origine de ces innovations sont encore fragiles, voire précaires, du fait des conditions de pilotage de ces dispositifs. En effet, les associations rencontrent encore de multiples difficultés, notamment budgétaires, liées aux modalités de versement des subventions de l'Europe en particulier.

Elles peuvent également rencontrer des difficultés à faire émerger un champ social et solidaire de la mobilité, en particulier pour aider au passage du permis de conduire :

« Pour la préparation au code de la route, il y avait 2 modules de 15 places en 2007. (...) C'est une action qui n'a pas été reconduite en 2008, car ça été un échec. Clairement les personnes qui ont eu le code, enfin j'ai même pas le bilan global 2007, il est très très faible (...) Une des raisons, c'est qu'elle s'est heurtée à des gros problèmes pour inscrire les personnes sur le code de la route. La Préfecture demandait systématiquement que l'ensemble du groupe passe en même temps. Dès qu'il y avait une personne à qui il manquait des pièces administratives, ça reculait le passage du code pour tout le monde. Donc je pense, ça a entraîné une démotivation pour certains. Et du coup, c'était très compliqué au niveau administratif pour la structure, d'organiser ce passage de code, avec des résultats très faibles. Et derrière, pas forcément d'inscription pour les personnes au permis. Une action, bon, on l'a mis en place hein, on a essayé » (Entretien : Chargé de mission en charge de la mobilité, PLIE ALLIES, Lyon, 7 mai 2008).

Tant le pilotage des aides à la mobilité que la structuration et la professionnalisation des associations sont variables d'un dispositif à un autre. Cependant, un double mouvement apparaît : les acteurs publics de la politique de la ville et de l'insertion ont une volonté de structurer les dispositifs d'aide à la mobilité à travers une politique cohérente en la matière, comme le montre la volonté de mettre en place une plateforme mobilité-emploi à l'échelle de l'agglomération lyonnaise ; par ailleurs, les associations porteuses de ces initiatives sont progressivement soumises à une injonction à la professionnalisation et à la rationalisation des aides à la mobilité, qui se traduit par le recours à la contractualisation.

Dans l'agglomération lyonnaise, quelques dispositifs font aujourd'hui l'objet d'une gouvernance *ad hoc* à travers un pilotage partenarial des aides à la mobilité et d'une logique de contractualisation et de mise en concurrence des acteurs associatifs par le biais d'appels d'offre. La volonté de la Communauté Urbaine de Lyon et de l'État est de parvenir à structurer l'ensemble des aides à la mobilité autour d'un pilotage institutionnel fort et de professionnaliser l'ensemble du champ associatif à l'initiative des aides à la mobilité. Un des objectifs que s'étaient fixé la Communauté Urbaine de Lyon et l'État, à la suite du programme Mobilité Urbaine Pour Tous qui a permis l'essaimage du dispositif de transport

micro-collectif à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, était de rationaliser et de professionnaliser le dispositif, avec le passage à un opérateur unique.

Cette contractualisation des acteurs associatifs avec les acteurs institutionnels n'évacue cependant pas pour autant la question de leur financement et de leur pérennité.

« C'est aussi ça le problème de l'insertion et de la mobilité (...). Les subventions connexes généralement, sont renouvelables chaque année. Donc on ne s'inscrit pas dans la pérennité et le temps. Or, pour des projets de mobilité et des choses comme ça, on a besoin de TEMPS pour émerger. Les choses, pour les construire, pour les adapter, et que vous êtes suspendu annuellement et que vous savez pas où vous allez... » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Si le dispositif de transport micro-collectif fait l'objet d'un portage institutionnel et financier depuis 10 ans et bénéficie d'une convention de financement triennale de l'État depuis 2007, l'entreprise d'insertion qui porte le dispositif opérationnel n'avait guère de visibilité après 2010 en 2010¹⁶⁰ : aussi, la structure a-t-elle développée une activité de transporteur privé pour que le dispositif de transport micro-collectif ne représente qu'une part de son chiffre d'affaire, en cas de non-renouvellement du dispositif par les acteurs publics¹⁶¹.

Ces aides à la mobilité font donc l'objet d'une faible institutionnalisation, en comparaison avec les politiques de transport déployées par les AOT : ces innovations sont « *fragiles* » (Le Breton 2006 : 145), y compris lorsqu'elles bénéficient d'un soutien institutionnel et politique fort. Leur expérimentation comme leur suppression est bien plus souple que pour les dispositifs mis en œuvre par les acteurs du transport (*cf. chapitre 7*).

4.3. L'amélioration des politiques de transport par les acteurs de l'insertion

La mise à l'agenda politique des questions de mobilité des personnes en insertion par les acteurs des politiques de retour à l'emploi s'est néanmoins traduite à l'échelle

¹⁶⁰ Notons que le dispositif de transport micro-collectif avait en 1999 une visibilité à 6 mois, puis à 1 an jusqu'en 2003, à 3 ans jusqu'en 2005, à nouveau à 1 an durant la période de transition en 2006 et 2007, puis à 3 ans depuis 2007.

¹⁶¹ Source : Entretien, directeur de l'entreprise intermédiaire en charge du dispositif de transport à la demande.

d'agglomération par une amélioration de la prise en compte des enjeux sociaux dans les politiques de transport.

En effet, dans le cadre de la réponse à l'appel à projet « *Mobilité Urbaine Pour Tous* », puis du débat public de la révision du Plan de Déplacement Urbain de 2003, les acteurs des politiques du retour à l'emploi ont participé à un dialogue inter-techniciens. Au final, cette coopération entre acteurs de l'emploi et des transports a conduit à l'amélioration de l'accès aux tarifs sociaux des personnes en insertion d'une part, et à l'amélioration de la desserte des zones industrielles aux horaires décalés d'autre part.

L'engagement du SYTRAL pour améliorer la desserte des zones industrielles : la ligne Zi 1

La coopération entre les acteurs du transport et les acteurs de l'insertion et de la Politique de la Ville initiée durant les années 1990 s'est concrétisée dans le cadre de l'appel à projet « *Mobilité Urbaine pour tous* », qui imposait un partenariat entre autorité organisatrice des transports et acteurs des politiques de l'emploi ou de la Politique de la Ville.

Dès l'expérimentation des aides à la mobilité au milieu des années 1990, la *Mission pour l'amélioration de la mobilité des personnes en difficulté dans l'est lyonnais*, réalisée en 1998 par les acteurs de l'insertion, a contribué à mettre en exergue la nécessité d'améliorer la desserte des pôles d'activité de l'agglomération :

« une réflexion doit être engagée sur les conditions et moyens d'améliorer la desserte de la zone industrielle, notamment pour les demandeurs d'emplois des communes concernées et environnantes »
(Source : PLIE Uni-Est, 1998, *Mission pour l'amélioration de la mobilité des personnes en difficulté dans l'est lyonnais* : 23).

Cette mesure a ensuite été reprise dans le cadre du Programme « *Mobilité Urbaine pour tous* » (2003-2006), par le SYTRAL qui a proposé d'expérimenter une desserte spécifique des zones d'activités économiques de la périphérie, à destination des habitants des quartiers de la Politique de la Ville, et en particulier des quartiers sensibles :

« la création d'une desserte dédiée de deux zones industrielles (Mi-Plaine et Lyon Sud-Est) en lien avec le réseau de transport en commun existant et desservant notamment des communes de l'Est de

l'agglomération lyonnaise (Chassieu, Saint-Priest et Vénissieux) et plus particulièrement les principaux quartiers DSU du secteur, dont les Minguettes et Saint-Priest-Bel-Air »¹⁶²

Ce projet s'inscrivait dans le contexte du prolongement de la ligne de tramway T2 vers Saint-Priest, qui constituait ainsi, une occasion d'améliorer la prise en compte de « *besoins de desserte spécifique* »¹⁶³, dans le cadre de la restructuration du réseau de transport collectif.

Le projet d'amélioration de la desserte des zones industrielles porté par le SYTRAL, ciblait donc le sud-est de l'agglomération, qui concentre à la fois des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville (les quartiers des Clochettes, des Minguettes, Alpes Bellevue et Bel Air, classés Développement Social Urbain) et de vastes zones industrielles (Vallée de la Chimie, Lyon Sud-Est et Mi-Plaine), comme le montrent les tableaux suivants issus du diagnostic.

Tableau 13 : caractéristiques des quartiers de la Politique de la Ville étudiés pour une desserte spécifique par le SYTRAL (Source : SYTRAL)

	Les Clochettes	Les Minguettes	Alpes Bellevue	Bel Air	Ensemble des quartiers	Grand Lyon
Nombre d'habitants	4 137	21 090	5 628	10 372	41 587	1 167 532
Taux de chômage	20%	29%	18%	17%	23%	13%
Taux de motorisation	84%	66%	79%	80%	73%	74%

Le SYTRAL avait ainsi constaté que si les quartiers de la Politique de la Ville sont desservis par les transports collectifs, leur desserte « *est fortement orientée vers les axes structurants du réseau (métro)* », que « *les fréquences proposées dans l'ensemble sont dans l'ensemble assez peu attractives, et les correspondances sont pénalisantes* ».

¹⁶² Source : Délibération n°03.129, Séance du 5 juin 2003.

¹⁶³ Source : Convention d'application partenariale pour la mise en œuvre de l'appel à projet national « Mobilité Urbaine pour Tous », Contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise, 5p. (*Projet*).

Tableau 14 : Nombre d'emplois au sein des zones industrielles étudiées par le SYTRAL pour une amélioration de la desserte en transports collectifs (Source : SYTRAL)

	Couloir de la Chimie	ZI Sud-Est	ZI Chassieu Mi-Plaine	Ensemble
Nombre d'emplois	6 000	8 200	4 000	18 200

Si les problématiques de ces trois zones d'activités sont différentes, elles ont également « *des caractéristiques communes* », à savoir « *des déplacements essentiellement en heure de pointe par des actifs, des besoins en recrutement réguliers, etc* ».

Pour répondre à ces enjeux, la création d'une nouvelle ligne de bus dédiée uniquement à la desserte de zones d'activité économique est proposée, afin d'améliorer les déplacements des habitants des quartiers DSU et de s'adapter aux contraintes de desserte des zones industrielles : avec « *un service régulier en heure de pointe* » (trajet direct / horaires adaptés aux entreprises) et « *une communication adaptée et relayée localement* » (DRH des entreprises / Maisons de quartier).

Ce projet a donné naissance à la ligne Zi1 qui relie les Minguettes et Saint-Priest centre, aux zones industrielles de Lyon Sud-Est et de Mi-Plaine, lancée depuis l'extension du tramway T2 à Saint-Priest : la ligne permet ainsi de limiter les ruptures de charge pour les habitants des quartiers défavorisés et est connectée au réseau de transport collectif pour permettre le rabattement (métro D, tramway T2, gare de Vénissieux)¹⁶⁴. Elle fonctionne de 5h à 9h et de 15h à 20h, propose 23 trajets, avec une fréquence qui varie de 30 minutes à 1 heure. Son fonctionnement est présenté comme « *souple et adaptable aux contraintes de l'entreprise puisqu'elle n'aurait pas d'autres contraintes horaires (scolaires...)* »¹⁶⁵. Ainsi, le caractère novateur de la ligne est de ne desservir que les entreprises : elle est « *strictement dédiée aux zones d'emplois* »¹⁶⁶.

Un plan de communication spécifique dédié aux entreprises des zones industrielles desservies a été mis en place : il avait pour objectifs de ce plan de communication étaient les suivants pour le SYTRAL : d'« *informer les salariés des entreprises desservies par cette nouvelle ligne Zi1 et mettre en valeur son caractère novateur* », de « *recruter de nouveaux*

¹⁶⁴ Source : Délibération n°03.129 du Comité Syndical du SYTRAL, 5 juin 2003.

¹⁶⁵ Source : Convention d'application partenariale pour la mise en œuvre de l'appel à projet national « Mobilité Urbaine pour Tous », Contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise, 5p. (Projet).

¹⁶⁶ Source : SYTRAL, *Programme mobilité urbaine pour tous, Bilan de la ligne Zi1 après 3 mois de fonctionnement*, 4 p.

clients », d'« effectuer une prise de contact personnalisée avec les entreprises » et de « donner de la visibilité à l'opération »¹⁶⁷. Il a donné lieu à des visites au sein de 400 entreprises, au dépôt de 4 500 exemplaires du document de présentation réalisé et de 1 000 affiches. Les coûts d'investissements étaient par ailleurs peu élevés : 160 000 euros de matériel roulant, près de 13 000 euros de signalétique et 5000 euros de communication.

Le premier bilan montre que 250 personnes utilisent quotidiennement la ligne, soit 12 personnes par trajet réalisé. L'année 2004 a été une année de montée en charge de la fréquentation, mais après 15 mois de fonctionnement, la ligne dépasse les 500 voyages / jour, avec une prédominance des motifs de déplacement liés au travail (47%)¹⁶⁸, et une fréquentation régulière, y compris pendant les vacances scolaires (95% du trafic contre 75% sur les autres lignes du réseau). Le bilan est donc positif, et ce, d'ores et déjà après quelques mois de fonctionnement :

« L'expérimentation menée permet de tester l'organisation d'une offre dédiée aux entreprises et aux actifs qui se traduit indéniablement par l'accroissement de coûts d'exploitation sur le réseau mais qui présente l'avantage de démontrer de façon catégorique tout l'intérêt d'un service dont les premiers objectifs sont la lisibilité, la régularité, la précision. Autant de critères qui président au succès des transports en commun » (Source : SYTRAL, Programme mobilité urbaine pour tous, Bilan de la ligne Zi1 après 3 mois de fonctionnement, 4 p).

Le coût d'exploitation annuel de la ligne est de 280 000 euros par an, avec des recettes se situant autour de 45 000 euros, soit un ratio recettes / dépenses de 17%.

Le SYTRAL considère cependant que :

« compte tenu du type de desserte, le ratio recettes / dépenses reste relativement satisfaisant. Il se situe à un niveau inférieur au taux moyen du réseau de bus de Lyon, ce qui se justifie par le niveau d'offre limité de cette ligne et sa fonction spécifique (...) La création de cette ligne avait pour objectif de cibler les horaires et couvertures géographiques prioritaires ».

Pour l'AOT, la création de cette nouvelle ligne s'est également traduite par une attention particulière aux besoins des entreprises, et en retour, un intérêt des entreprises pour les transports collectifs :

« (...) Cette nouvelle ligne a également généré un réel intérêt auprès des entreprises et permettra de poursuivre la promotion du réseau TCL dans ce secteur par la mise en valeur de la politique tarifaire

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Pour les autres lignes du secteur sud-est, le motif travail représente 20 à 27% des déplacements seulement (source : SYTRAL 2004).

votée par le SYTRAL concernant les Plans de Déplacements des Entreprises (PDE) et par la concrétisation de nouveaux PDE » (Source : Programme Mobilité Urbaine Pour Tous, 1^{er} bilan de la ligne Zi1 : Vénissieux – Les Minguettes – ZI Chassieu-Mi-Plaine).

Cette ligne de bus dédiée à la desserte des zones d'activité et avec des horaires adaptés avec ceux des salariés, en particulier à des horaires décalés, est ainsi une des seules lignes qui ne dessert pas les établissements scolaires :

« Z1 était intéressant parce que - Z1, Z2 - parce qu'en fait les zones industrielles, c'est des zones non denses, donc c'est très difficile à desservir. La bonne idée, c'est de dire : si j'adapte mes horaires en fonction des horaires des boîtes, peut-être que je vais quand même trouver une clientèle. Et on a vu que ça marchait.

- Oui.

- Mais, parce qu'il y a eu un choix de découpler l'accès de l'entreprise - avec un des gros problèmes de l'agglomération de Lyon où les lignes de transport en commun sont faites pour desservir les transports scolaires. Donc la grosse difficulté de l'agglomération de Lyon... Z1, Z2, c'est les seules lignes dans l'agglomération.

- Qui desservent les entreprises ?

- C'est les seules lignes qui NE desservent pas d'équipements scolaires » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, Lyon, 23 octobre 2008).

Si les lignes de bus ont été en partie financées en terme d'investissement et de fonctionnement dans le cadre de l'appel à projet, elles ont par la suite été intégrées au réseau de lignes de bus du SYTRAL et dans la politique de transport, pour couvrir le déficit lié aux frais d'exploitation.

Cette mesure, présentée comme innovante, se veut « *un service global de transport centré sur une solution de transport adapté* »¹⁶⁹. Cette ligne de desserte des zones industrielles constitue en fait un avatar du ramassage de la main d'œuvre, non plus mis en œuvre par les entreprises dans le cadre du transport-employeur (Gérardin 1981), mais par la puissance publique dans le cadre du réseau de transport collectif.

¹⁶⁹ Source : Convention d'application partenariale pour la mise en œuvre de l'appel à projet national « Mobilité Urbaine pour tous »,

L'accès aux tarifs sociaux pour les bénéficiaires du PLIE

Le débat public organisé par le SYTRAL dans le cadre de la révision du PDU de 2003 a également permis d'améliorer l'accès aux tarifs sociaux pour les bénéficiaires des PLIE de l'agglomération lyonnaise, et plus largement pour les personnes à faibles ressources. Les acteurs du PLIE UNI-EST ont en effet négocié avec l'AOT pour que les bénéficiaires du PLIE puissent bénéficier d'un tarif social et ont contribué à mettre les questions tarifaires sociales à l'agenda politique (*cf. chapitre 7*) :

« Quand ce sont enclenchées les négociations qui ont toutes abouties les unes à la suite des autres, en fait sur les 15, je crois qu'il y en a 13 aujourd'hui qui sont à peu près... Il n'y a que le bus de rocade est aujourd'hui qui n'existe pas en tant que tel. Tout le reste, c'est à peu près mis en place, aidé par la loi. La loi SRU sur la tarification sociale a obligé les AOT à faire un certain nombre des choses. (...) »

Dans le PLIE plus spécifiquement, on a des gens (...) qui ne sont pas catégorisés socialement de façon administrative. Parce qu'on a par exemple des demandeurs d'emploi qui ne se sont jamais inscrits à l'ANPE, parce que ils ne franchissent en général le seuil d'une institution, n'ayant jamais travaillé, ne voyant pas l'utilité de s'inscrire parce qu'ils voient ANPE. Donc je n'ai jamais travaillé, donc je n'ai droit à rien. Et, toutes ces catégories, n'ayant pas de statut administratif ne pouvaient pas prétendre à avoir une tarification sociale. Or, s'ils sont dans le PLIE, c'est qu'ils ont quand même relativement exclus on va dire. On a négocié (...) en 2003 je crois, pour que les bénéficiaires PLIE de l'agglomération puissent avoir accès à une tarification à la même hauteur de ceux maintenant qui ont droit à 16€40 et avec un tarif réduit sur les tickets que nous on achète » (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Les politiques de transport et les politiques d'insertion qui promeuvent les aides à la mobilité apparaissent relativement cloisonnées, car les AOT ne financent pas les aides à la mobilité. Cependant, l'émergence de ces dispositifs à l'échelle d'agglomération a contribué à l'amélioration de la politique de transport comme l'a expliqué un technicien du SYTRAL, lors de la demi-journée journée de réflexion « Bougeons-nous vers l'emploi ! » organisée par la Communauté Urbaine de Lyon, le 17 septembre 2008 :

Pour le SYTRAL, ces problématiques sont difficiles à prendre en compte car les AOT ont dû mal à identifier les publics concernés et donc les actions à mener. Le SYTRAL admet qu'il existe un cloisonnement entre le social et le transport, mais le social est un monde complexe. Certaines initiatives ont cependant été développées, notamment en termes de tarification : un tiers des abonnés sont aujourd'hui des abonnés sociaux et la plupart des agglomérations vont plus loin que ce qui est prévu par la loi SRU. Il reste encore beaucoup de travail en termes de desserte, pour offrir les bonnes

liaisons entre lieux de résidence et lieux de travail. (Observation non-participante : débat lors de la demi-journée de réflexion « Bougeons-nous vers l'emploi ! », Communauté Urbaine de Lyon, le 17 septembre 2008).

L'amélioration de la prise en compte des enjeux sociaux par les acteurs du transport par le biais des procédures de débat public conforte ainsi les résultats des recherches menées sur le rôle du débat public. Il contribue à favoriser des réseaux d'acteurs plus ouverts et à alimenter les politiques locales (Offner 2003), en particulier en favorisant la mise à l'agenda d'« *enjeux orphelins* » (Combe *et al.*, à paraître).

Conclusion du chapitre 5

A travers les aides à la mobilité, les acteurs de l'insertion en lien avec la Politique de la Ville, proposent des réponses aux laissés-pour-compte de la mobilité. Si elles dénonçant les écarts d'équipement et d'accès aux transports collectifs, les aides à la mobilité s'inscrivent dans une logique d'égalité des chances (Borgetto 2003 ; Dubet 2010) et constituent une réponse à un handicap - la mobilité comme frein à l'emploi. Elles sont principalement territorialisées dans les premières et deuxième couronnes de l'agglomération lyonnaise, où les politiques de transport laissent - encore - la part belle à la voiture.

Partant du projet individuel des personnes en insertion, les acteurs de l'insertion appréhendent les problèmes de mobilité dans toute leur complexité, en prenant en compte tant l'accessibilité territoriale qui renvoie à la localisation des activités, à l'offre de transports collectifs, que les compétences et ressources des individus, incluant y compris la garde d'enfant. De façon sous-jacente et sans le dire, c'est bien de la « *motilité* » (Kaufmann 2002) des publics qu'il est question, à partir d'une approche centrée sur l'individu. Ils contribuent en cela à faire émerger un « *enjeu orphelin* » (Combe *et al.* à paraître) des politiques de transport, mais ne parviennent cependant pas à quantifier les besoins en la matière.

En outre, si les acteurs de l'insertion se préoccupent moins des enjeux environnementaux que des difficultés d'accès à la mobilité, les dispositifs d'aide sont cependant soumis à une injonction à une mobilité plus durable. L'automobilisation des publics constitue le nec plus ultra de la réponse possible en matière d'accès à l'emploi ; pourtant, elle tend à être de moins en moins formulée comme telle, étant donné les inflexions des politiques de transport vers une réduction de la place de la voiture depuis le milieu des années 1990. Des solutions plus durables telles que les scooters électriques, vélo à assistance électrique ou vélos sont progressivement proposées, contribuant à introduire de nouvelles normes comportementales liées aux distances de déplacement et faisant fi des représentations liées à la mobilité. Les aides à la mobilité partent donc bien au départ des besoins de la personne, en tentant d'appréhender toute la complexité de la mobilité quotidienne.

Mais, la fabrique des aides montre que lors de la construction du dispositif, ces aides s'éloignent progressivement de ces besoins : du fait de contraintes financières, d'un manque d'expertise en la matière, à tel point que certains dispositifs ne trouvent plus leurs publics. En

outre, elles sont fragmentées, ciblées, très fortement contingentées et forment une marqueterie d'aides à la mobilité : au final, elles ne touchent qu'un très petit nombre de personnes.

La question de l'accès à ces dispositifs est également incertain pour les bénéficiaires finaux, du fait d'une pluralité de pratiques professionnelles des acteurs de l'emploi et de l'insertion, en charge de la prescription. Outre la méconnaissance de ces dispositifs et l'intégration par les prescripteurs d'enjeux financiers permanents, ce sont bien les tensions actuelles du monde de l'insertion et des politiques sociales qu'on entrevoit dans les pratiques professionnelles des acteurs intermédiaires : l'individualisation des politiques publiques peut se traduire par des outils de solidification de soi et de remise en confiance pour les bénéficiaires (Soulet 2007), qui donnent tout leur sens à la reconnaissance de la « *subjectivité en action* » des acteurs intermédiaires (Warin 2006b) ; mais à l'inverse, elles contribuent à l'émergence de critères de mérite, dans un contexte d'activation des politiques sociales. Cette non-proposition des aides à la mobilité, qui s'opère en amont de l'usager, par le prescripteur, est symptomatique du malaise actuel des politiques sociales, tendant vers une logique de *welfare-to-work*, à l'instar des politiques menées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (Fol 2009).

Malgré la construction progressive d'une gouvernance de la mobilité-insertion à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, par l'impulsion des appels à projets de l'Union Européenne et de l'État, ces aides, toujours sous le coup de financements exceptionnels, sont faiblement institutionnalisées, et comme en sursis permanent. Aussi, ce « *tiers secteur innovant* » (Le Breton 2005) l'est-il davantage par la mise à l'agenda politique de ces inégalités d'accès à la mobilité à l'échelle d'agglomération, que par les réponses qu'ils proposent. S'ils touchent du doigt la complexité des enjeux de mobilité, du fait d'une approche individualisée, et sont porteurs d'« *enjeux orphelins* » (Combe *et al.* à paraître), des politiques de transport et de déplacement, ils peinent en effet à y répondre.

Si d'aucuns appellent à la multiplication de ces dispositifs individualisés (Ascher 2002 ; Orfeuil 2004, 2010 ; Le Breton 2006), ces aides à la mobilité sont pour nous loin de faire rêver quant à la prise en compte de la question sociale dans les politiques urbaines de mobilité, et dans l'agglomération lyonnaise. Si ces aides à la mobilité apportent sans nul doute des solutions temporaires à de réels besoins pour des personnes en difficulté, leur plus grand mérite est d'avoir contribué à transformer les politiques de transport et de déplacement, par l'amélioration des tarifs sociaux pour les personnes en difficulté et par l'amélioration de l'accès à l'emploi, pour tous.

CHAPITRE 6

Un droit au transport progressivement ciblé, mais soumis à de fortes contraintes

Pour les acteurs du transport, la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité se traduit bien souvent par deux types de mesures : d'une part, l'amélioration de la desserte des quartiers politique de la ville pour mieux relier ces quartiers à la ville, ce qui se traduit bien souvent par une amélioration quantitative ou qualitative de l'offre de transports collectifs (Fol 2009) ; d'autre part, le développement de politiques tarifaires sociales pour les chômeurs dans un premier temps, puis plus largement pour les précaires (Mignot *et al.* 2001).

C'est avec la prise de conscience du lien entre transport et exclusion au début des années 1990¹⁷⁰, que les politiques de transport ont développé des mesures de solidarité, ciblées sur *de nouveaux publics et des territoires spécifiques*¹⁷¹. L'évolution de la finalité des politiques de transport depuis les années 1990 s'est traduite par une forte relance de l'offre, avec le développement du tramway dans de nombreuses villes françaises, en vue de réduire la place de la voiture. Elle s'est également accompagnée d'une évolution de leur dimension sociale, de façon différenciée d'une agglomération à l'autre. L'article 123 de la loi SRU en est une bonne illustration, car il est aujourd'hui faiblement appliqué par les AOTU qui ont des politiques tarifaires sociales variées (Mignot *et al.* 2001).

Dans l'agglomération lyonnaise, l'AOT est cependant une des premières, parmi les grands réseaux de transport collectif, à avoir mis en place une tarification sociale dite SRU, basée sur

¹⁷⁰ Sur la prise de conscience du lien entre transport et exclusion, le lecteur se reportera aux travaux d'Anne Querrien (1997), Christian Harzo (1998), d'Eric Le Breton (2005) ou encore de Sylvie Fol (2009).

¹⁷¹ D'autres mesures ont également été déployées dans le cadre de la politique de la ville, pour amener la ville dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville, notamment par le développement d'activités économiques à travers la mise en place des dispositifs de zones franche urbaine (Ghorra-Gobin, Kirszbaum 2004).

un critère de ressource. L'AOT contribue également à l'amélioration de la desserte des quartiers de la Politique de la Ville par des transports collectifs en site propre, depuis les années 2000 notamment. Le quartier des Minguettes, symbole à l'échelle nationale des émeutes urbaines et des quartiers sensibles (Bachmann et Le Guennec 1996), est desservi par une ligne de tramway depuis 2009.

Or, cette politique de solidarité, qui cible les quartiers de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville et les personnes à faibles ressources, a été inscrite à l'agenda politique d'agglomération, dans le PDU de 1997. Celui-ci a en même temps, et pour la première fois, inscrit l'objectif de réduction de la place de la voiture dans la politique de transport du SYTRAL. Ainsi, de façon concomitante à la mise à l'agenda des enjeux de mobilité durable dans l'agglomération lyonnaise, les enjeux d'accès au transport ont progressivement été pris en compte.

Nous proposons d'interroger ces mesures sociales sous l'angle du renouvellement de la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité d'une part et de leur conciliation avec les enjeux environnementaux de réduction de la place de la voiture d'autre part : comment les politiques de transport concilient-elles ces enjeux potentiellement contradictoires, dans les documents de planification, puis dans leur mise en œuvre durant les plans de mandat politiques ?

A partir de l'analyse des documents de planification d'urbanisme et d'aménagement et des déplacements, nous constaterons dans un premier temps que la prise en compte des personnes à faibles ressources ou la desserte des quartiers politique de la ville sont des enjeux qui ont été mis à l'agenda de façon progressive dans les années 1990 et 2000, et fortement débattus dans l'agglomération lyonnaise : passant de l'idée de desservir autant l'Est que l'Ouest à celle de la desserte des quartiers sensibles ; ou encore de l'idée d'une tarification zonale à une tarification sociale, selon un critère de statut puis de revenu.

L'analyse de la fabrique concrète de ces mesures révèle cependant que les besoins différenciés de publics à faibles ressources ou des habitants des quartiers ciblés par la Politique de la Ville, apparaissent assez peu dans le discours des acteurs rencontrés et dans les documents administratifs. Les choix sont davantage guidés par des contraintes techniques de desserte, d'attribution de titres, mais aussi financières et politiques. Les arbitrages politiques, lors de coupes budgétaires, tendent également davantage à privilégier les enjeux de mobilité durable et d'attractivité des transports collectifs que ceux d'accès au transport.

1. La reconnaissance des enjeux d'accès au transport dans les documents de planification

Dans les années 2000, les deux principales mesures en faveur de la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans la politique de transport et de déplacement menée par le SYTRAL, sont d'une part les dispositifs tarifaires sociaux et d'autre part la desserte des quartiers de la Politique de la Ville par les transports collectifs.

L'analyse des documents de planification des années 1990 aux années 2000 montre en fait une progressive reconnaissance de ces enjeux d'accès au transport, depuis le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) en 1992, jusqu'au PDU de 1997, révisé en 2005. Le SDAL reconnaît pour la première fois un objectif de desserte des quartiers sensibles ; le PDU de 1997, révisé en 2005, affirme le principe d'une tarification sociale portée par le SYTRAL, et non plus par les politiques sociales, et la desserte des quartiers de la Politique de la Ville à travers la relance de l'offre de transport. Le PDU révisé en 2005 s'inscrit dans la continuité de celui de 1997 et entérine la politique menée par le SYTRAL, interrogeant cependant la question du partage de la compétence sociale entre acteurs du transport et acteurs des politiques sociales. La question de l'accès à l'emploi est également introduite.

1.1. Desservir les quartiers sensibles : un objectif reconnu pour la première fois dans le SDAL (1992)

Si la question de la desserte des quartiers de la Politique de la Ville était déjà apparue dans les années 1980, avec les débuts de la Politique de la Ville¹⁷², la nécessité de développer les transports collectifs dans les quartiers sensibles est affirmée pour la première fois comme un objectif politique d'agglomération, dans le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) de 1992. Il s'inscrit dans le cadre des politiques d'habitat social, afin de « *lutter contre toutes les exclusions par une politique de développement social des quartiers* ».

¹⁷² Pour le quartier des Minguettes à Vénissieux notamment. Cf. *partie 2.2. de ce chapitre*.

Les territoires de la Politique de la Ville sont explicitement ciblés, en raison de la concentration de logements sociaux et de « *tissus déqualifiés* ». Les transports collectifs constituent à ce titre, un moyen de participer à la revalorisation des quartiers d'habitat social dans le cadre de « *politiques urbaines globales* » :

« Les territoires qui concentrent la plus grande part du parc social de l'agglomération et les tissus urbains déqualifiés se présentent sous la forme d'un fer à cheval allant de la Duchère à Oullins, en passant par le grand ensemble de Rillieux (ex-ZUP) et la première couronne de l'Est de l'agglomération (Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux...). Les ambitions d'équilibre de l'agglomération visent à les revaloriser. Leur revalorisation passe autant par des actions de projets urbains destinés à y développer la «ville à part entière», que par leur insertion dans une politique urbaine globale portant à la fois sur les transports, le développement économique (accès à l'emploi, mixité, valorisation d'image..), en matière d'activités commerciales (consolider les commerces de proximité), l'environnement (en matière d'espaces verts et de parcs). »¹⁷³.

Le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise de 1992 propose ainsi le développement de transports en commun en site propre dans ces territoires, par le prolongement de lignes de métro et la mise en place de transports collectifs en site propre :

- le prolongement de la ligne D à Vaise : Duchère
- le projet de site propre sur le plateau Nord : Rillieux-la-Pape
- le prolongement de la ligne A à Salengro : Vaulx-en-Velin, Décines, Meyzieu,
- le prolongement de la ligne D à Vénissieux Sud : Minguettes,
- le projet de site propre vers Lyon II-Parilly : Bron-Parilly,
- le projet de site propre reliant Part-Dieu à Cité Internationale au Nord et Etats-Unis, Vénissieux Minguettes et Saint-Fons au Sud : liaison au Centre et à Gerland de la « Banlieue Sud-Est », autrement appelé projet « hippocampe » du fait de son tracé dont la forme ressemble à cet animal¹⁷⁴.

¹⁷³ Source : SDAL 1992 : 132.

¹⁷⁴ Le projet de transport en commun en site propre *hippocampe* devait ainsi relier la Cité Internationale à la gare de la Part-Dieu, puis emprunter l'axe du Boulevard des Tchécoslovaques et des Etats-Unis pour desservir grâce à plusieurs branches le quartier de Gerland et les gares de Saint Fons et de Vénissieux. Il a finalement été rejeté en 1991 par Michel Noir.



Figure 8 : Carte de la politique en faveur de la politique de la ville dans le Schéma d'Aménagement de l'Agglomération lyonnaise de 1992

Ce ne sont pas tous les quartiers politique de la ville qui sont concernés, mais les quartiers sensibles qui ont le plus de poids dans l'agglomération d'un point de vue démographique, à savoir : la Duchère (Lyon), Rillieux Ville-Nouvelle, Vaulx-en-Velin, Bron Terraillon, Bron Parilly, Mermoz et Etats-Unis (Lyon), Saint-Priest Bel Air qui sont représentés et nommés sur la carte de principe du schéma d'aménagement sectoriel correspondant à « la politique urbaine et les grands quartiers d'habitat social » (cf. figure 8). Le développement des infrastructures de transport collectif en site propre vers les quartiers sensibles a ensuite été ré-affirmé dans le projet du Plan de déplacement urbain de 1997.

1.2. Le tournant du Plan de déplacements urbains de 1997 : entre égalité territoriale et équité sociale

L'amélioration de l'équité est un des objectifs énoncés dans le Plan de déplacements urbains de 1997. Il fixe un double objectif de solidarité pour répondre à cet enjeu d'équité, avec :

- un objectif de « *solidarité sociale* », qui passe par « *une desserte adaptée des quartiers sensibles ou des populations faiblement motorisées et donc très dépendantes des transports en commun* »,
- un objectif de « *solidarité géographique* », qui passe par « *une desserte adaptée des quartiers ou communes excentrées (Rillieux par exemple), des villes étendues (Saint-Priest, Meyzieu) et des territoires dont l'accessibilité est contrainte par le relief (Ouest lyonnais, Sud-Ouest et Val de Saône)* ».

A travers ces deux objectifs, le SYTRAL affirme tout à la fois un objectif d'équilibre entre les territoires et l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles. Pour S. Rosales-Montano qui s'est attachée à étudier l'évolution de la prise en compte des disparités sociales dans les documents de planification et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise des années 1970 aux années 1990 (Rosales-Montano *et al.* 2002), l'apparition d'un objectif de solidarité géographique entre les territoires dans le PDU de 1997 - par rapport au SDAL de 1992 qui fixait un objectif de solidarité sociale - permet en fait « *à une grande partie de la périphérie de prétendre à cette solidarité généralisée* » : selon S. Rosales-Montano, le PDU est davantage « *un projet égalitariste (...) qu'un projet de lutte contre les inégalités* » (Rosales-Montano *et al.* 2002 : 237). Le PDU de 1997 réaffirme en fait un droit au transport pour tous, dans la perspective égalitariste de desservir tout le territoire.

Rappelant le principe d'un droit au transport pour tous, le PDU constate que « *de nombreux paramètres (topographie, milieu social...) ne permettent pas à tous les habitants de l'agglomération de bénéficier de ce droit de façon identique* ». Ainsi, le PDU de 1997 fixe un objectif de réduction des « *disparités d'accès aux transports* » : « *pour les quartiers défavorisés, en améliorant le niveau de leur desserte en transports collectifs* » et « *en rééquilibrant les ressources affectées aux déplacements, au bénéfice de modes alternatifs à la voiture, y compris dans le budget voirie. Une part de ce budget sera consacrée spécifiquement à des opérations destinées à des itinéraires cyclables et à la circulation piétonne* ».

Pour une équité sociale : améliorer la desserte des quartiers sensibles

La desserte des quartiers sensibles constitue une des actions projetées dans le cadre de la desserte des « *grands pôles de manière adaptée* », pour répondre à l'enjeu de « *développement de l'agglomération* ». Elle répondra également aux « *demandes fortes d'amélioration de la desserte en transports en commun (qui) se manifestent dans ces quartiers* » :

« *demande de meilleures liaisons avec le centre des communes, mais aussi liaisons entre les différents quartiers d'une même commune pour les communes les plus étendues, liaisons avec les zones d'activités et centres commerciaux plus ou moins proches, demande de services plus tard le soir pour des déplacements de loisir, du fait souvent d'une population jeune* » (SYTRAL, 1997 : 32).

Le PDU prévoit que ces besoins soient « *quantifiés quartier par quartier* ». Cette « *quantification des besoins* » n'est cependant pas reprise par le PDU dans la « *liste des actions à mener à bien en 1997* » (Rosales-Montano et al. 2002), mais évoquée dans le « *guide pour la traduction locale des orientations du plan des déplacements urbains* », c'est-à-dire « *en phase opérationnelle* ».

Il est précisé dans le guide que « *l'offre à développer devra témoigner d'une discrimination positive à l'égard des habitants de ces quartiers. Ce niveau d'offre est à déterminer en fonction de critères objectifs tels que le taux de motorisation de la population du quartier, le niveau de revenus, la mobilité et la demande de déplacements* » (Rosales-Montano et al. 2002 : 235).

Quatre types de mesures doivent permettre de répondre aux besoins des quartiers sensibles, qui relèvent de l'amélioration de l'offre de transport classique mais aussi d'innovations et d'expérimentations :

- « - une offre de transport plus adaptée, avec le développement du réseau de lignes fortes d'une part, qui doit répondre « à une partie importante de ces demandes »,
- « l'adaptation du réseau par l'augmentation de la fréquence et de l'amplitude de certaines lignes »,
- « des moyens spécifiques seront mis en place, relevant d'initiatives locales à soutenir et à coordonner pour adapter au plus près l'offre à la demande : navettes locales, location de vélos... »,
- « le renforcement de la présence humaine dans les bus et la modification de la structure tarifaire des transports en commun (poursuite de l'aide directe pour les personnes en situation de précarité, tarification spéciale pour les déplacements de proximité (...)) » (SYTRAL, 1997: 32-33).

D'une part, la politique de développement de « *ligne forte* » doit contribuer à desservir « *l'ensemble des zones fortement urbanisées, l'ensemble des portes de l'agglomération, territoires riches en équipements qui ouvrent sur des bassins d'emploi et de population importants, les universités, les quartiers socialement les plus sensibles de l'agglomération* » : la desserte des quartiers participe plus largement de l'amélioration de la desserte de l'ensemble de l'agglomération lyonnaise, à l'Est comme à l'Ouest. La réalisation des onze « *lignes fortes* » doit permettre d'améliorer la desserte des quartiers de la Politique de la Ville, et en particulier des communes de l'Est lyonnais (ex-ZUP de Rillieux-la-Pape, ex-ZUP de Vaulx-en-Velin, ex-ZUP des Minguettes), affichée comme une des priorités dès le premier PDU lyonnais.

Les quartiers de la Politique de la Ville constituent à nouveau un territoire cible privilégié de la stratégie politique de développement des lignes fortes, mais sont considérés non pas au regard de la spécificité de leurs besoins en matière de transports collectifs : ils sont considérés comme des espaces à desservir dans le cadre de la « *restructuration du réseau intermédiaire* » de transports collectifs, au même titre que d'autres territoires qui concentrent emplois, habitants ou équipements, et qui sont polarisateurs de flux dans l'agglomération lyonnaise. La « *restructuration du réseau intermédiaire* » doit permettre d'améliorer la desserte de la seconde couronne qui doit ainsi pouvoir être reliée, par une seule correspondance avec une ligne forte de surface ou ligne de métro, à l'un des deux centres de l'agglomération (Part-Dieu, Presqu'île). Les quartiers de la Politique de la Ville sont desservis davantage, parce qu'ils représentent des flux potentiels importants, que parce que les habitants des quartiers de la politique de la ville ont des besoins différents du reste de la population.

Pour une équité géographique : équilibrer l'Est et l'Ouest

Pour un responsable de la Politique de la Ville de la Communauté Urbaine de Lyon, la nécessité de mieux desservir les quartiers sensibles, dont les habitants sont davantage dépendants des transports collectifs était en effet difficile à comprendre, de la part des acteurs de la politique de transport de l'agglomération lyonnaise, du fait d'une volonté d'équilibrer autant l'est que l'ouest et de desservir tous les territoires de la même façon, selon une « *logique transport* » :

« Quand on regarde bien les premiers éléments du PDU, c'était équilibre des territoires. Et au départ, pour eux, c'est toute l'agglomération doit être desservie de la même manière. L'Est ou l'Ouest. Et leur dire qu'il y a peut-être une lecture différente selon que c'est les quartiers sociaux ou pas des quartiers sociaux, c'est quelque chose qui est très difficile à faire entrer dans la logique des transporteurs. Ils sont dans une logique d'équilibre des territoires. Alors que l'idée de se dire, finalement il y a peut-être besoin de plus de TC dans certains secteurs, ou d'autres modes, etc. que dans d'autres secteurs, parce qu'il y a des raisons - y compris sociales - qui font qu'on dessert des territoires autrement que d'autres, c'est une logique qui est pas du tout dans la logique transports » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, 23 octobre 2008).

Pourtant, dès le milieu des années 1990, les acteurs de la politique de la ville et de la politique de transport sont amenés à travailler ensemble :

« On travaillait avec [un responsable] au niveau du SYTRAL depuis assez longtemps. (...) Ce qui l'intéressait, c'était de résoudre des problèmes [qu'il avait] dans les quartiers. (...) il y avait deux sujets qui étaient importants pour [lui], c'était un, le fait qu'il y avait, de fait une baisse de fréquentation à l'Est lyonnais, donc ils perdaient de la clientèle, donc de comprendre pourquoi ils perdaient de la clientèle. Et puis, le deuxième sujet qui est la question de la sécurité. C'est là que s'est fait la connexion sur le fond avec nous politique de la ville, et le fait qu'à un moment donné, on s'est dit « il y a un appel à projet de l'État, on fait le lien et on essaie de voir comment lancer dessus ». Et le contact, il s'est fait là. Plus que par la commission « équité et territoires » (...) qui en gros n'a pas débouché elle sur grand-chose. [II] se posait une question de desserte de transports en commun. (...) Et la conclusion, c'était il faut desservir autant l'Est que l'Ouest. C'était assez surprenant » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, 23 octobre 2008).

Expérimenter des offres complémentaires dans les quartiers sensibles

Une offre complémentaire est également prévue : « *une offre adaptée sera mise en place dans les quartiers sensibles* », notamment par des « *expériences de navettes communales pour répondre aux besoins de déplacements locaux* ». Cette proposition constitue une réponse politique aux demandes des maires en particulier, qui a cependant rapidement été abandonnée :

« - (...) Je sais pas si je vous l'ai dit l'autre fois en rigolant, mais SYTRAL et (un responsable) expliquaient bien « on sait faire des petits bus, on sait pas faire des petits chauffeurs, donc si il y a un seul passager dans le bus, il faut quand même que je paye un chauffeur à plein temps, et le chauffeur, il est payé pareil dans un gros bus ou dans un petit bus ». Donc, en gros, ce qui coûte cher dans le... c'est beaucoup le salaire du mec, donc j'ai rien résolu. (Le responsable du SYTRAL) dit « moi, la navette, je m'en fous ; j'en ai plein des bus, le problème, c'est le chauffeur à payer », vous voyez ?

- D'accord

- Une fois qu'on a compris ça, on a compris que la navette c'est effectivement une fausse bonne idée. (...) Il y a eu les navettes communales, je sais pas si vous connaissez cette expérience qui a été mise en place ?

- Non.

- ça c'est intéressant, parce qu'en fait la navette communale, ça permet de répondre aux communes. Parce que les communes, elles disaient tout le temps : « vos bus, ils ne desservent pas ma commune comme je veux, il faudrait mettre en place des navettes communales ». Le Sytral, (un responsable du SYTRAL) avait eu une super idée : (il) a dit « on fait la navette avec vous, et nous on paie 50% du déficit, et vous vous payez 50% du déficit de la ligne concernée ». Quand c'était un quartier politique de la ville, (il) disait « je suis d'accord, en plus le Sytral c'est 65%, 35% la Ville ». Les tracés et les navettes, elles ont été faites avec les élus des communes, qui ont fait des tracés qui desservaient toute leur ville, il y avait pas de problème. (...) Et il y a eu plein de navettes de créées, sauf que comme il n'y avait personne dedans - en fait, il y avait 2-3 personnes - les villes, elles ont vu le déficit, comme elles en payaient la moitié. Il n'en reste plus beaucoup. (...) Et c'était très malin de la part de, je pense, de Sytral. C'était (ce responsable du SYTRAL) qui avait inventé ça, ça lui a permis de lever ce débat infini des communes qui réclamaient des trucs en disant « vous êtes de mauvaise foi », « on essaie et on joue le jeu ensemble ». Ils ont essayé, ils ont arrêté. (...) C'est une vraie démonstration. Comme disait mon directeur : « dans transports en commun, il y a : en commun » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, 23 octobre 2008).

Cette expérience des navettes dans les années 2000 montre une tentative de répondre aux besoins de déplacements des quartiers, pour les déplacements de proximité.

Une politique tarifaire sociale balbutiante

La politique tarifaire sociale du SYTRAL, qui en est à ses balbutiements, est également évoquée dans le Plan de déplacement urbain de 1997 : elle apparaît dans le cadre de la refonte de la grille tarifaire, qui constitue une des actions à mettre en œuvre pour « *moderniser le réseau de transport en commun urbain et ferroviaire et renforcer la sécurité* » (4e action) en vue de « *rendre les déplacements plus faciles et plus sûrs* » (3^{ème} objectif).

Pour la refonte de la grille tarifaire, le PDU inscrit la mise à l'étude d'une double tarification avec une tarification « *petit trajet* » en complément du ticket à l'unité unique : cette tarification visait à répondre aux sollicitations des quartiers de la politique de la ville pour une tarification pour les trajets courts ; sa mise en place se traduit cependant dans les faits par une tarification zonale, défavorable aux déplacements centre-périphérie.

Le PDU propose également d'élargir les tarifications préférentielles à « *d'autres demandes spécifiques* », et ce, « *dès 1997 et 1998* ». Si les prémisses d'une politique tarifaire sociale sont inscrits dans le document de planification des déplacements, il est également précisé que « *le SYTRAL se donne pour objectif que ces mesures soient incitatives à l'usage des transports en commun et que la part des recettes de clientèle dans ses ressources globales ne descende pas en dessous de 25%, ce qui est le gage d'une bonne efficacité de l'argent public* » (SYTRAL, 1997 : 29). Le SYTRAL inscrit clairement un objectif d'équilibre de sa politique tarifaire, entre objectif social et objectif commercial, proposant un arbitrage explicite entre ces deux objectifs par la part des recettes usagers dans le budget de l'AOT.

Dans le PDU de 1997, de nouvelles mesures différenciées apparaissent à côté de l'offre collective d'infrastructure de transport collectif, qui constituait auparavant la principale réponse aux besoins de déplacements. L'amélioration de la desserte des quartiers sensibles est à nouveau affirmée, pour répondre à un objectif de « *solidarité sociale* », et les fondements d'une politique tarifaire sociale apparaissent également. Toutefois, le PDU de 1997 n'affirme pas encore clairement la prise en compte des besoins différenciés de publics ou de territoires en difficultés, au regard de l'objectif d'équité géographique qui renvoie au droit au transport

pour tous : il oscille entre une logique qui est celle du droit au transport qui prône l'égalité territoriale (desservir autant l'Est que l'Ouest), et celle d'un droit au transport ciblé qui prône une équité sociale (desservir les quartiers sensibles) ; et il propose de répondre aux besoins de publics spécifiques, tout en projetant une tarification « *petits parcours* » qui revient à une tarification zonale.

Mais, d'ores et déjà, la question de l'accès à la mobilité pour tous n'apparaît plus seulement - à l'instar du SDAL de 1992 - comme un enjeu d'offre de transport : il s'agit là d'un tournant dans la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques de transport de l'agglomération lyonnaise, et ce, en parallèle de l'affirmation d'une politique de déplacement visant à réduire la place de la voiture dans l'agglomération lyonnaise. Si l'offre de transport est toujours une solution centrale, d'autres enjeux qui visent à favoriser l'accès aux transports émergent : liés aux ressources économiques des usagers, aux inégalités territoriales ou encore à la sécurité dans les transports publics.

1.3. Le Plan de déplacement urbain de 2005 : l'affirmation d'une politique d'équité sociale et la question de son coût

Le Plan de Déplacement Urbain révisé en 2005 s'inscrit dans la continuité de celui de 1997, tant du point de vue de la réduction de la place de la voiture que de la prise en compte des enjeux sociaux. S'il n'affirme plus la nécessité de desservir autant l'Est que l'Ouest de l'agglomération lyonnaise, il conforte l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles par les « *lignes fortes* » et inscrit à l'agenda la nécessité d'une tarification sociale basée sur les ressources. La tarification zonale est rejetée, car considérée comme inégalitaire pour les territoires de la périphérie.

Des « *lignes fortes* » pour les quartiers de la
Politique de la Ville

Le PDU de 2005 affirme une logique d'équité sociale et la nécessité de desservir les quartiers de la Politique de la Ville, qui s'est traduite durant le mandat 2001-2006 par la desserte de Vaulx-en-Velin par la ligne C3, et durant le mandat 2008-2014 par la desserte du quartier des

Minguettes à Vénissieux et de Rillieux-Ville nouvelle à Rillieux-la-Pape. Le discours de B. Rivalta, Président du SYTRAL en 2008 lors du Grenelle de l'insertion illustre cette évolution :

« Nous, nous avons un premier devoir qui est de desservir la totalité du territoire dans les meilleures conditions possibles et c'est en ça que je me suis attaché depuis 6 ans à expliquer que pour le SYTRAL en tant qu'autorité organisatrice des transports, la devise devait être « il n'y a pas de banlieues ». Et, c'est en ça que le plan de mandat que j'ai développé a permis le développement de lignes de trolley bus, de lignes fortes sur Vaulx-en-Velin la Grappinière, sur Meyzieux, Vaulx-en-Velin Meyzieux. Nous mettrons en service l'année prochaine à peu près à la même époque la ligne de tramway qui partira de la gare de la Part-Dieu et qui ira jusqu'aux Minguettes-Feyzin, que nous relierons par la suite à la ligne T1 et faire en sorte notamment que l'on puisse aller des Minguettes jusqu'à la DOUA en passant par le campus universitaire de la Manufacture des Tabacs et faire en sorte qu'effectivement il y ait un vrai lien social » (Discours de B. Rivalta, Président du SYTRAL, Rencontres territoriales du Grenelle de l'insertion, Mobilité et insertion, Lyon, 5 mai 2008).

Il s'agit dans le discours politique de B. Rivalta de desservir les quartiers de la Politique de la Ville, quartiers comme les autres de l'agglomération, au nom de l'égalité des territoires, et de favoriser l'accessibilité à la ville, et notamment aux pôles universitaires. On assiste à un renversement du droit au transport : il ne s'agit plus de desservir toutes les communes, mais il s'agit de desservir aussi bien les quartiers de la Politique de la Ville, que les autres territoires.

Vers une tarification basée sur les ressources

Du point de vue tarifaire, le Plan de déplacement urbain de 2005 s'inscrit dans la continuité des orientations et stratégies du Plan de déplacement urbain de 1997. Le document rappelle ainsi dans un premier temps ce qui a été fait à l'issue du PDU de 1997 en matière de tarification sociale :

« Pour donner suite aux décisions du PDU de 1997, le SYTRAL a créé des abonnements sociaux ouverts aux personnes en situation de précarité. Dans une première étape, l'ouverture des droits était définie sur la base du statut des personnes (RMI, demandeur d'emploi...) » (Source : PDU 2005 : 31).

Le PDU révisé en 2005 propose de poursuivre la politique tarifaire sociale initiée auparavant, mais non plus selon un critère de statut qui ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des situations de précarité des individus, mais selon un critère de revenus comme l'impose la loi SRU :

« Ce type de définition ne traduit pas forcément la réalité des revenus des ménages. Il importe aujourd'hui, conformément à la loi SRU, d'élargir cette prise en charge aux personnes bénéficiaires de la couverture médicale universelle complémentaire (CMUC), et ne bénéficiant pas déjà de tarifs sociaux. Mais l'objectif est d'arriver à une réelle prise en compte des ressources des ayants droit (précaires, travailleurs pauvres...) et des membres de leur ménage dans l'attribution des tarifs sociaux » (SYTRAL 2005 : 31).

Pour compléter le dispositif tarifaire social, le PDU propose la mise en place de « chèques transport » :

« Une deuxième étape pourrait donc être l'établissement de « chèques transport », éventuellement dégressifs suivant les revenus des bénéficiaires, utilisables sur les différents réseaux de transport desservant l'agglomération, quel que soit le motif de déplacement. Ils permettraient d'aider au paiement des titres existants comme les abonnements TCL, sans obliger à créer des tarifications spécifiques. La vérification des ressources des personnes n'étant pas du ressort des autorités organisatrices, l'attribution et la distribution des chèques transport devraient être prises en charge par les services sociaux. Reste à savoir qui assurera le financement de telles mesures qui relèvent de politiques sociales » (SYTRAL 2005 : 31).

Cette mesure, dont on ne sait qui en assurera le financement, constitue une occasion pour le SYTRAL de poser à nouveau la question de la compétence en matière de tarification sociale : est-ce du ressort des politiques sociales de favoriser l'accès au transport ? est-ce du ressort des politiques de transport de proposer des mesures sociales ? Pourtant, l'AOT ne peut remettre en cause le principe d'une tarification sociale, réaffirmé et rendu obligatoire par la loi SRU de 2000.

La question du coût des mesures tarifaires sociales

La question de la compétence en matière de politique tarifaire masque en fait un débat sur les coûts de ces mesures. Il y a bien une ambiguïté forte sur le financement de la tarification sociale comme l'explique un technicien de la Communauté Urbaine de Lyon, ambiguïté renforcée par le fait que les catégories administratives utilisées pour cibler les ayants-droits des politiques tarifaires sociales sont des catégories administratives des politiques sociales :

« C'est des questions que pose d'ailleurs à juste titre le SYTRAL en disant « est-ce qu'il est légitime que finalement le Pass 1 et le Pass 2, qui sont de l'ordre de 10 millions d'euros par an est-ce qu'il est légitime que ça soit financé par le SYTRAL ? Est-ce que ça ne devrait pas être financé plutôt par le Conseil Général ou les acteurs de l'action sociale et qui refinanceraient à 100% ? ». De fait,

actuellement c'est financé de fait, par l'ensemble des usagers » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, 23 octobre 2008).

La formulation de la proposition dans le PDU, rédigée par le SYTRAL, semble faire pencher la balance du côté des politiques sociales : elle stipule que sa mise en œuvre (attribution et distribution) relèvera des politiques sociales et que le contenu de ce type d'offre relève des politiques sociales.

Le SYTRAL semble réaffirmer une forme de partage de la compétence tarifaire sociale entre les différents acteurs des politiques sociales et de transport en proposant, à côté de la politique tarifaire sociale, la mise en place d'un chèque transport qui relève de presque tous les points de vue, des politiques sociales. Si l'AOT semble concéder l'élargissement de la politique tarifaire sociale aux bénéficiaires de la CMUC, du fait de l'injonction légale, elle renvoie clairement toute autre amélioration potentielle aux acteurs des politiques sociales et relais sociaux.

Par ailleurs, le PDU réaffirme le rôle des acteurs des politiques sociales pour favoriser l'information mais aussi l'accès à la tarification sociale des personnes en difficulté, enjeux qui avaient été soulevés par les participants au débat public concernant les questions d'équité et de solidarité :

« En parallèle, une plus large utilisation par les services d'action sociale de l'agglomération (CCAS, MDR, PLIE, missions locales, associations...), de la convention sur l'accès aux titres sociaux du SYTRAL pourrait permettre de mieux cibler les aides à la mobilité des personnes en difficulté. Enfin, pour que les diverses tarifications sociales atteignent réellement leur cible et aident réellement à la mobilité des plus démunis, il est essentiel de mettre en place une communication adaptée en direction des publics visés et des relais sociaux. Ces derniers devront s'assurer que ces titres réduisent les contraintes des plus démunis en terme de mobilité » (SYTRAL, Plan de déplacement Urbain, 2005 : 31).

En matière de tarification sociale, la principale avancée inscrite dans le PDU de 2005 concerne l'élargissement de la politique tarifaire sociale du SYTRAL aux bénéficiaires de la CMUC, pour répondre à l'obligation légale d'une tarification basée sur les ressources.

L'émergence d'un enjeu d'accès à l'emploi

Néanmoins, la question de l'accès à l'emploi commence à être posée dans le Plan de déplacement urbain de 2005, qui propose d' *« aider à la mobilité dans l'accès à l'emploi »* :

d'une part, par une amélioration de la desserte des zones d'activité ; d'autre part, par la mise en place de « *Plans de déplacement entreprise à vocation d'équité* ». Le PDU inscrit également la poursuite des actions d'aides à la mobilité menées par les acteurs de l'emploi et de l'insertion.

« Des lignes dédiées à la desserte des zones d'emploi depuis les grands quartiers d'habitat social seront étudiées avec :

- des services réguliers en heure de pointe, en trajet direct sans correspondance et avec des horaires vraiment adaptés aux entreprises ;

- des compléments de desserte à la demande en heures creuses. Ces nouveaux services seront intégrés dans une réflexion plus large sur la desserte des zones d'activité. Pour aider à l'accès à l'emploi dans les cas d'horaires ou de destinations atypiques, les initiatives de services à la demande seront encouragées. La mise en place de possibilités de location peu onéreuses de 2 roues, motorisés ou non, et de voitures, en particulier pour les actifs travaillant à l'extérieur du Grand Lyon, pourra être organisée.

En complément, dans les zones d'activité diffuses et difficiles à desservir, seront réalisés des Plans de Déplacements d'Entreprise «à vocation d'équité ». Contrairement aux PDE habituels, il ne sera pas demandé en contrepartie aux entreprises de limiter leur offre de stationnement. Le PDE «à vocation d'équité» a pour objectif de faciliter l'accès au réseau de transports collectifs à des actifs à faibles revenus et pour qui le coût d'un abonnement est trop élevé. » (SYTRAL, Plan de déplacement Urbain, 2005 : 32-33).

En effet, si la relance des réseaux TC a certes permis d'améliorer l'offre et le maillage du réseau, en particulier dans l'agglomération lyonnaise dotée de la première offre de province loin devant les autres villes françaises, la desserte des zones peu denses et à des horaires décalés demeure problématique, en particulier pour ceux qui n'ont pas accès à la voiture :

« - Ce qui fait que par contre, il y a un truc qu'on n'arrive toujours pas à régler dans l'agglomération, qui est le problème de la desserte en temps creux. Donc, c'est les mecs qui travaillent dans les restos ou hors du centre.

- Les temps décalés ?

- Les temps décalés, sur lesquels pour l'instant on n'a pas encore... Il y a Vélo'V pour ceux qui habitent le centre, qui est une petite réponse. Mais, pour les gens qui habitent en périphérie et qui peuvent travailler dans le centre ou vice-versa, et qui finissent à trois heures du matin, on n'a pas encore trouvé la réponse. (...) Le prêt de mobylette marchait pas mal par contre » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, 23 octobre 2008).

En conclusion, nous pouvons établir un premier constat à l'issue de ce tour d'horizon des documents de planification en matière de transport et de déplacement des années 1990 aux années 2000. Le droit au transport est consubstantiel de la relance des politiques de transport urbain qui s'adressent avant tout aux captifs. Toutefois, l'évolution de la prise en compte des enjeux sociaux d'accès au transport est un fait récent dans les politiques de transport, à l'instar de ce que nous avons pu constater dans le cadre législatif (*cf. chapitre 1*).

Dans l'agglomération lyonnaise, le Plan de Déplacement Urbain de 1997 marque un double tournant dans la politique de transport : il affirme d'une part la réduction de la place de la voiture et d'autre part la nécessité d'améliorer la desserte des « *quartiers sensibles* ». Il pose également les fondements d'une politique tarifaire sociale. Il s'inscrit toujours dans la continuité d'un droit au transport pour tous¹⁷⁵, tout en affirmant les prémisses d'un droit au transport ciblé.

Le Plan de Déplacement Urbain révisé en 2005, qui introduit pour la première fois des enjeux d'accès à l'emploi, confirme le passage d'un droit au transport pour tous à un droit au transport ciblé, mais pose toutefois la question du coût de ces mesures de solidarité : le partage de compétence des tarifs sociaux entre politiques de transport et politiques sociales est en particulier réaffirmé, et la question de leur coût est centrale.

Les années 1990 et 2000 marquent ainsi le passage d'un droit au transport pour tous à un droit au transport ciblé, en même temps qu'est instaurée une politique de déplacement qui vise à réduire la place de la voiture par la relance des transports en commun : c'est en parallèle de la mise à l'agenda de la réduction de la place de la voiture, qu'apparaît la reconnaissance des enjeux sociaux d'accès aux transports liés aux disparités territoriales et économiques.

¹⁷⁵ Qui exclut de fait toute question relative à l'accès à la voiture individuelle, les transports collectifs urbains ayant été relancés pour répondre aux besoins des personnes non-motorisées, alors même qu'ils ne donnent accès qu'à une partie des ressources urbaines.

2. L'affirmation d'un droit au transport ciblé, entre contraintes techniques et choix politiques

Dans les années 1990 et 2000, la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité a été marquée par le passage d'une politique visant un droit au transport pour tous à des politiques de solidarité, affirmant un droit au transport ciblé, conformément aux évolutions légales (*cf. chapitre 1*) : la prise en compte des enjeux de desserte des quartiers ciblés par la politique de la ville et de mesures tarifaires sociales se traduit dans les plans d'action. Pour répondre à l'injonction légale d'une tarification selon un critère de ressource, la tarification sociale est ouverte aux bénéficiaires de la CMUC. Le quartier des Minguettes à Vénissieux, véritable symbole des quartiers sensibles, suite à « *l'été chaud* » de 1981 (Bachmann et Le Guennec 1996), est desservi par la ligne de tramway T4 en 2009. Nous proposons de revenir sur ces deux épisodes caractéristiques de l'évolution de la prise en compte des enjeux sociaux dans la politique de transport menée par l'AOT.

L'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC comme la desserte des Minguettes par le tramway T4 révèlent les contraintes techniques fortes qui pèsent sur ces dispositifs. Plus que de passer d'un critère de statut à un critère de revenus, la politique tarifaire sociale du SYTRAL s'est élargie, par l'intégration par couche progressive de nouveaux publics cibles, passant entre 1996 et 2005 de deux à treize catégories administratives : si l'AOT prend ainsi mieux en compte l'accès aux transports collectifs des précaires, la tarification sociale s'est dans le même temps considérablement complexifiée. Pour la desserte des Minguettes, le tramway est un objet technique qui se traduit par de nombreuses contraintes techniques qui restreignent très fortement le choix des possibles.

La question des coûts est également centrale : pour la desserte des Minguettes, le tramway est non seulement très coûteux financièrement, mais symboliquement pour la puissance publique ; pour les tarifs sociaux, si le coût est difficile à chiffrer, leur mise en œuvre engage cependant financièrement et durablement l'AOT, et concerne un nombre important de bénéficiaires potentiels, également difficile à chiffrer et qui peut fortement évoluer au gré de la conjoncture économique.

Aussi, ces évolutions se sont-elles faites sous l'impulsion de la législation, mais aussi des acteurs publics et associatifs locaux des politiques sociales et de la politique de la ville.

2.1. L'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires CMUC : le difficile passage de critères de statuts à un critère de ressource

Les tarifs sociaux, qui visent à améliorer l'accessibilité des individus au réseau de transport collectif urbain par des incitations financières, ne sont pas une nouveauté dans les politiques de transports urbains. La relance des transports collectifs à la fin des années 1970, qui répond en particulier aux besoins des captifs, s'inscrivait déjà dans une logique d'équité sociale tout en étant au service de l'équipement du territoire. Les tarifs ont été très fortement subventionnés dès le départ, et au début des années 1990, les acteurs du transport ont développé des politiques tarifaires sociales.

La nouveauté ne tient donc pas tant à l'apparition de pratiques de ciblage qu'à leur évolution. Celle-ci traduit un changement dans la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité par les AOT. Le contexte dans lequel s'inscrit l'évolution des politiques tarifaires sociales, n'est pas tant - ou pas seulement - celui de la crise de l'État-Providence qui marque l'apparition des pratiques de ciblage dans les politiques sociales (Borgetto 2010), que celui de la crise des services de transports urbains, apparue dans les années 1980 avec le déficit des AOTU : les politiques de ciblage déployées par les acteurs du transport répondent bien à un objectif de justice sociale - concentrer les moyens sur ceux qui en ont besoin - et à un enjeu financier du fait de l'« *augmentation croissante du déficit des autorités organisatrices de transports* » (Faivre d'Arcier 2009).

Il y a néanmoins une spécificité des politiques de ciblage déployées dans les politiques tarifaires sociales des transports publics urbains : étant des services publics industriels et commerciaux, leur budget recette/dépense doit être équilibré et ils perçoivent une recette de l'usager. Aussi, dans le secteur des transports urbains, les logiques sont-elles davantage plurielles, à tel point qu'il est difficile de dissocier le caractère commercial ou social des politiques tarifaires (GART 1994). Les enjeux sont tout autant liés à l'accès aux transports pour tous - pour les captifs (enfants, personnes âgées) et désormais pour les personnes en difficulté - qu'à la maîtrise des dépenses et à la réduction du déficit, ou encore à la rentabilité et à la fréquentation des transports collectifs : remplir les bus en heures creuses, fidéliser les clients par une politique commerciale d'abonnement, etc. Le choix de l'abonnement par

rapport au ticket pour gérer une gamme tarifaire sociale illustre ces différents objectifs qui participent des mesures tarifaires : social, commercial mais aussi sécuritaire, l'abonnement étant vu comme une façon de limiter la fraude et de contrôler un éventuel trafic de tickets sociaux.

Le passage des captifs aux précaires dans la politique tarifaire du SYTRAL

Dans l'agglomération lyonnaise, la politique tarifaire sociale menée par l'AOT, le SYTRAL a connu trois évolutions majeures¹⁷⁶, jusqu'à son élargissement en 2005 aux bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire.

A partir du milieu des années 1990, les associations militant pour les droits des chômeurs font pression pour l'instauration de tarifs sociaux répondant à l'apparition d'un chômage de masse et de la précarité. La première évolution a lieu en 1995, sous le mandat de J. Rigaud (1989-1995), lorsque le SYTRAL a accepté de financer plus largement une partie de l'action sociale menée par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) au titre du transport : ils bénéficiaient depuis les années 1980 d'une réduction de 30% sur les tickets à l'unité pour les redistribuer selon leurs propres conditions, mais il existait des différences fortes entre les politiques sociales des communes. Les réductions ont été accrues pour les tickets à l'unité, et modulées en fonction du taux de chômage au sein de la commune, et surtout, elles ont été étendues aux abonnements avec la création de « *coupons sociaux* ». Si les conditions de mise en œuvre relèvent des CCAS, elles sont globalement destinées aux personnes précaires (demandeurs d'emploi, contrats aidés, jeunes sans emploi, bénéficiaires du RMI). Des partenariats sont également mis en place avec les acteurs de l'emploi et les associations caritatives, notamment pour les sans domicile fixe. Si cet épisode marque les prémices d'une politique tarifaire sociale au SYTRAL, c'est la création du premier abonnement social en 1996 qui constitue véritablement son acte de naissance.

Sous la pression des associations qui revendiquent l'équité territoriale au sein du périmètre de transports urbains, une gamme tarifaire sociale est créée en 1997, au début du mandat de C. Philip (1995-1999), avec un abonnement à 50 francs (soit une réduction de 80% par rapport au tarif grand public), notamment pour les bénéficiaires du RMI et les jeunes demandeurs d'emploi longue durée : c'est l'abonnement « Pass 2 Partout ». Il est rapidement

¹⁷⁶ Source : délibérations du comité syndical du SYTRAL liées la tarification sociale de 1995 à 2007.

étendu aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'Allocation Spéciale de Solidarité, dont les ressources sont proches de celles des bénéficiaires du RMI. En 1999, suite aux revendications des associations pour un critère de ressource sur la base du seuil de pauvreté¹⁷⁷, le SYTRAL propose un second abonnement à 100 Francs (soit une réduction de 65%), qui est ouvert à différentes catégories de bénéficiaires dont les ressources sont inférieures à 3 800 Francs/mois. Les acteurs des politiques sociales et de l'emploi continuent à participer à la mise en œuvre du dispositif, par l'ouverture de droits pour les personnes en difficulté dont la situation ne correspond pas aux critères définis par l'AOT. C'est aussi au milieu des années 1990 que sont créés au sein des quartiers politique de la ville, notamment par l'exploitant du réseau de transport collectif des espaces de médiation urbaine, dédiés à l'information, à la vente de titres et la médiation avec les usagers. C'est au milieu des années 1990 que la tarification sociale, auparavant portée par les politiques sociales, est créée par le SYTRAL.

La troisième inflexion a lieu avec la lente ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC. Au début du mandat de Bernard Rivalta à la Présidence du SYTRAL (2001-2006), les associations militent pour une tarification sociale sur les ressources. Une commission tarification sociale est alors créée avec les associations pour réfléchir à sa mise en œuvre. Et en 2005, le SYTRAL est la première grande agglomération française à adopter une tarification sociale conforme à la loi SRU, après Paris. Cette troisième évolution est la plus symbolique à l'échelle locale et nationale, car elle censée marquer le passage d'une logique de statut à une logique de revenus.

Nous proposons à présent d'analyser les choix qui ont présidé à cette dernière évolution, qui renvoient à des contraintes techniques liées à l'attribution de ce droit à un tarif social, mais surtout à des enjeux financiers importants.

Le choix du critère CMUC : des contraintes techniques et financières dominantes

Parmi les AOT qui appliquent la loi SRU en France, nombreuses sont celles qui ont choisi de s'appuyer sur le critère CMUC, suggéré par la législation ; d'autres ont également fait le choix du quotient familial : c'est le cas de Dunkerque en 1996, de Grenoble en 2009, et plus récemment de la Communauté Urbaine de Strasbourg (2011). Le quotient familial CAF est

¹⁷⁷ La moitié du niveau de vie médian en France, soit le revenu disponible par unité de consommation, soit 3650 Francs en 1999 (source : INSEE).

calculé de la façon suivante : $(1/12^{\text{e}} \text{ ressources annuelles} + \text{prestations familiales mensuelles perçues}) / \text{nombre de parts}$ ¹⁷⁸. Il permet une tarification progressive selon les revenus du ménage. La Couverture Maladie Universelle Complémentaire est une prestation sociale sous condition de ressources qui permet d'accéder à une complémentaire santé pour les personnes à bas revenus. Ce plafond de ressources varie suivant le nombre de personnes au sein du ménage : au 1^{er} juillet 2010, il était de 7 611,36 euros pour une personne seule, soit 634,28 euros par mois.

Dans l'agglomération lyonnaise, première grande agglomération de province à avoir appliqué la loi SRU, le choix du critère CMUC a été réalisé par la comparaison de différents scénarios par la Commission Tarification Sociale, créée par le SYTRAL en 2002 pour assurer la concertation avec les associations. Nous proposons de revenir sur les choix du critère CMUC, à partir de l'analyse des comptes-rendus de la Commission Tarification Sociale et des entretiens réalisés auprès des acteurs techniques et politiques au sein du SYTRAL qui ont réalisé ce travail de chiffrage. Ils renvoient à deux problèmes :

1/. La première difficulté concerne le choix du critère d'attribution, à partir d'une catégorie administrative existante intégrant un critère de ressource, afin de ne pas avoir à contrôler la situation sociale de l'utilisateur :

« - Si vous voulez la difficulté que l'on a quand on gère un réseau de transport, c'est qu'il faut que pour le gars qui est au guichet, ce soit hyper simple. S'il doit avoir une grille, c'est trop compliqué pour lui. Donc en fait, il faut que ce soit oui ou non.

- Hum.

- J'ai tel document, avec ça, c'est facile à faire. Si après, il faut qu'il prenne la feuille de revenus de la personne, qu'il vérifie qu'elle vit ou pas avec quelqu'un... ça devient pour nous une usine à gaz. (...) C'est pour ça que les réseaux, en général, ils ont des règles très faciles » (Entretien : Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008).

En 2003, lors de la révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise, le SYTRAL rappelle à nouveau cette problématique :

« Le SYTRAL souhaite disposer d'un identifiant clair pour que les personnels des agences puissent vendre ces abonnements sans avoir à étudier le profil social de l'utilisateur ce qui n'est ni leur rôle ni leur fonction. » (Révision du Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération lyonnaise, Synthèse du groupe de travail « Equité et solidarité », juillet 2003).

¹⁷⁸ Source : www.caf.fr

2/. Le second problème, qui a contribué au choix du critère CMUC, a été de chiffrer l'impact de la mesure sur les recettes, en estimant le public potentiel. Le chiffrage du nombre de personnes potentiellement concernées est cependant difficile à mener. Les tarifs sociaux reposent en effet sur des catégories administratives relevant d'autres politiques que les transports, les politiques sociales, de l'emploi ou de la santé.

« C'est difficile de s'y retrouver dans les dispositifs sociaux pour le SYTRAL. Les aides peuvent changer de nom en cours de route, sans que le SYTRAL en soit averti, ce n'est pas simple à suivre. Et puis, il y a des difficultés techniques. Avec [telle prestation sociale], personne n'a répondu. Et puis, finalement, ils étaient incapables de nous dire combien de personnes étaient concernées » (Entretien : chargé de projet tarification sociale du SYTRAL, 6 février 2008).

C'est par ces arguments que les techniciens du SYTRAL justifient avoir retenu le critère CMUC au regard des autres scénarios envisagés, comme le quotient familial CAF en particulier :

« Le critère de la CMU peut être une première piste d'action très intéressante : la CMU est attribuée sur le seul critère de revenu, indépendamment du statut ; l'analyse des revenus des personnes est faite par la Caisse d'Assurance Maladie, donc par des agents ayant les compétences pour ce travail social ; les bénéficiaires de la CMU peuvent présenter en agence un document facilement identifiable pour faire valoir ce droit » (Compte-rendu réunion Commission Tarification Sociale du 04/10/2002).

La solution CMUC semble également avoir été privilégiée, par rapport à d'autres critères comme le quotient familial CAF, pour des raisons sous-jacentes liées à la taille du réseau et au coût de la mesure :

« - Au début, on avait hésité avec le quotient familial. Le problème c'est que le quotient familial n'intéresse pas les gens qui n'ont pas d'enfants. Le quotient familial, c'est avec les allocations familiales...

- Oui.

- (...) Si vous n'avez pas d'enfant, vous n'êtes pas aux allocations familiales, ça ne marche pas. Nous nous sommes dit : « De toute façon, les gens qui ont droit à la CMUC, il n'y a pas de raisons qu'ils n'aillent pas réclamer la CMUC ». On est reparti sur la CMUC. On s'était posé la question du quotient familial, mais c'était très compliqué. Je sais que Dunkerque l'a fait. Je ne sais pas s'ils le font toujours

- Oui c'est...

- Mais, c'est un petit réseau. Et à l'échelle de Lyon, ça nous paraissait beaucoup trop compliqué à gérer. De toute façon, il restait plein d'exceptions à côté » (Entretien : Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008).

En effet, pour les grands réseaux¹⁷⁹, une tarification sociale trop généreuse peut couvrir une partie de la cible de la tarification commerciale : la clientèle scolaire et étudiante, captive et parfois avec de faibles ressources, représente une part importante des abonnés des réseaux de transports collectifs, et notamment dans l'agglomération lyonnaise¹⁸⁰.

A la suite du chiffrage de la mesure, différents scénarios d'élargissement de la politique tarifaire sociale du SYTRAL ont été étudiés et débattus, dans le cadre de la Commission Tarification Sociale qui réunissait des acteurs du SYTRAL et les associations qui militaient pour une amélioration de la tarification sociale. Six scénarios ont été proposés par le SYTRAL et les services techniques de l'exploitant. Une partie des scénarios étudiés permet de justifier politiquement la solution retenue, en particulier du fait de la concertation engagée avec les associations, qui revendiquaient l'élargissement de la tarification sociale pour les personnes à faibles ressources, ou la gratuité pour certaines, pour les personnes à faibles ressources voire sur tout le réseau de transport collectif.

- 1/. Elargir le système actuel à toutes les personnes qui ont le même revenu indépendamment du statut (autour de 600 euros) ;*
- 2/. Offrir un tarif réduit aux bénéficiaires de la CMU¹⁸¹ ;*
- 3/. Mettre en place un système de tarification sociale en fonction du quotient familial ;*
- 4/. Gratuité pour toutes les personnes dont les revenus sont au niveau des minima sociaux ;*
- 5/. Gratuité totale sur tout le réseau ;*
- 6/. Gratuité pour les personnes sans ressources, puis tarifs sociaux avec plusieurs échelons en fonction des ressources.*

Ces scénarios ont été présentés à la fois au regard de l'estimation du nombre de personnes potentiellement touchées par la mesure et de son coût (*cf. tableau 15*).

¹⁷⁹ Caractérisés par une importante part des recettes usagers et une part importante de leur budget dédié aux investissements dans des projets de TCSP.

¹⁸⁰ Au SYTRAL, les abonnés scolaires représentaient en 2008 près de 25 millions d'euros de recettes et de 60 000 abonnés (Source : SYTRAL 2008).

¹⁸¹ Les techniciens du SYTRAL ne faisaient pas la distinction entre Couverture Maladie Universelle (CMU) et Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC) : pourtant, l'une correspond à la Sécurité Sociale et l'autre à une Complémentaire Santé, et ne sont pas accessibles suivant les mêmes critères de revenus.

Tableau 15 : synthèse des scénarios étudiés par la Commission Tarification Sociale du SYTRAL (2002-2003)

	Critères de ciblage de population étudiés	Niveau de réduction étudiés	Estimation du nombre de personnes potentiels	Estimation du coût
S1	Personne dont le revenu est autour de 600 euros	Réduction	Difficultés de chiffrage des ayants-droits Difficultés de travailler uniquement à n+1 Voir le scénario 2 qui répond en grande partie	
S2	Bénéficiaires de la CMU	Réduction	Env. 94 000 Dont 30 000 non aidés actuellement.	Perte d'environ 600 000 euro*
S3	Personne à faibles revenus, en fonction du quotient familial	Réduction	Difficultés de connaître les ayants-droits pour le chiffrage Difficultés de travailler uniquement à n+1 Hypothèse : ménages ayant eu prime pour l'emploi. <i>A vérifier avec la direction des impôts.</i>	
		Gratuité	Soit 150 000 dont 60% personnes seules, soit 250 000 bénéficiaires potentiels (20% hab. agglomération lyonnaise).	30% de réduction : enjeu min. d'environ 3 à 4 millions €** + 600 K€ du S2.
S4	Bénéficiaires des minimas sociaux	Gratuité	Bénéficiaires du Pass 2, du Pass S, de la CMU, les enfants des titulaires de la CMU.	Soit 1,2 M€ + 0,55 M€ + 2,3 M€ + 0,5 M€. Perte estimée à environ 4,5 M€.
S5	Pas de ciblage	Gratuité	Pas de chiffrage nécessaire.	Perte de 100 M€ de recettes clients, gain de 10 M€ max. et coût de +20 à 30% de km à 30 M€ de trafic*** Soit une perte de 100 M€.

Auteur : C. Féré, 2011 - Source : SYTRAL, Compte-rendu de la Commission Tarification Sociale.

* Etabli sur la base du différentiel entre les recettes estimées des 30 000 bénéficiaires de la CMU aidés par le SYTRAL réalisant 4 déplacements/jr, avec un taux de fraude de 20 à 30% et représentant 13% des parts de marché, et les recettes à venir de ces 30 000 clients sur la base de 4 déplacements/jr mais avec un taux de fraude de 10%.

** Estimé sur la base de 60 M€ de recettes sur un abonnement grand public, avec une réduction de 30% pour 20% de la population de l'agglomération lyonnaise.

*** Les pertes de recettes sont estimées sur la base des recettes clients du SYTRAL en 2002 ; le gain de recettes sur la base des économies réalisées sur l'ensemble du dispositif lié à la tarification (contrôle, agences, billettique, personnel) et le surcoût engendré sur la base de l'augmentation du trafic lié à la mise en gratuité de l'ensemble du réseau.

Les scénarios « gratuits » (S3 à S6) ont rapidement été exclus : les étudier a constitué une occasion pour le SYTRAL de montrer aux associations les plus revendicatives le caractère « irréaliste » de leurs demandes – la gratuité sur le réseau pour tout ou partie de la clientèle en l’occurrence, faute de financement possible. Deux associations se sont alors retirées de la Commission Tarification Sociale¹⁸².

Ensuite, le scénario 1 « ressources inférieures à 600€ » et le scénario 3 « quotient familial » ont été rejetés au profit du scénario 2 « statut CMUC », essentiellement du fait de l’incapacité pour le SYTRAL de les chiffrer et/ou de les financer.

La mise en place d’une tarification pour les personnes à faibles revenus à partir du quotient familial était en effet difficile à chiffrer pour les techniciens ou trop coûteuse pour le SYTRAL. Notons cependant un biais dans la présentation des scénarios : « *la difficulté de travailler à n+1* » a été mise en exergue presque pour chaque scénario, excepté pour la CMUC, alors même que cette difficulté est également à prévoir pour le SYTRAL :

« - Dans les difficultés que vous pointiez aussi, il y avait le fait que ce soit à n+1. Pour le quotient familial et...aussi pour l'avis d'imposition.

- Oui, oui.

- Mais, ça, ça l'était aussi pour la CMU ?

- (Silence) ... je sais pas comment c'est fait

- Parce qu'en fait la CMU, pour y avoir accès, il faut avoir pendant 12 mois consécutifs...

- Oui, à mon avis, il faut être non imposable. Donc le problème doit se poser de la même manière. (...) La seule différence, c'est que (...) Quand on parle de feuille d'imposition, on l'a au bout de 15 ou 18 mois, c'est beaucoup plus long. (...) De toute façon, le transport ne peut pas faire du social. Il peut proposer des tarifications sociales, mais il ne sait pas gérer des problèmes sociaux » (Entretien : Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008).

Le scénario CMUC était celui qui semblait le plus acceptable, à la fois parce qu’il était chiffrable et parce qu’il était le moins coûteux.

Pour pallier aux effets de seuil engendré par le choix d’un seul niveau de revenus, le SYTRAL a choisi de maintenir les conventions avec les acteurs des politiques sociales, considérant par ailleurs que cette question relève de leur compétence.

Le critère CMUC est un de ceux qui est techniquement le plus simple à mettre en œuvre pour l’attribution d’un droit à un tarif social, mais c’est aussi le seul qui soit politiquement

¹⁸² Source : entretien, chargé de mission SYTRAL, 2008 ; compte-rendus des réunions de la Commission tarification sociale du SYTRAL.

acceptable¹⁸³, car c'est le moins coûteux. La mesure devait être financée à budget constant - en augmentant la tarification pour les personnes âgées non imposables.

« Le SYTRAL en tant que tel, il n'était pas parti pour une tarification sociale. C'est sous la pression des associations que ça s'est fait. Donc si vous voulez, on ne pouvait pas non plus faire ce que peut-être on aurait pu faire si on nous avait dit vous avez carte blanche. (...) C'est : « vous pouvez faire, mais il faut trouver les moyens à l'intérieur du SYTRAL ». D'où l'idée de faire payer un peu les personnes âgées, un certain nombre de scénarios, etc. (...) C'est aussi pour ça qu'on est parti là-dessus, parce que c'était un scénario dans lequel nous on avait déjà fait les impacts, on savait combien il y avait de titulaires de la CMU. Enfin, c'était relativement simple » (Entretien : Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008).

Il est difficile de chiffrer le poids des tarifs sociaux : le calcul du différentiel de recettes ne peut être réalisé entre un abonnement plein tarif et un abonnement social, les usagers ne se déplaçant pas ou peu, utilisant des tickets ou fraudant¹⁸⁴. Pour la mesure CMUC, l'impact sur les recettes est chiffré par une perte qui se situe entre 500 000 et 800 000 euros.

Pourtant, l'extension des tarifs sociaux est dans les faits difficilement chiffrable, étant donné la relation contractuelle qui unit l'autorité organisatrice des transports et l'exploitant à travers le contrat de délégation de service public :

« - Est-ce que l'AOT reverse le différentiel entre l'abonnement plein tarif et l'abonnement réduit [à l'exploitant] ?

- Non. Ce n'est pas fait comme ça.

- Comment ça se passe ?

- A Lyon, ils ont un engagement sur le trafic et après la compensation elle se fait par rapport au prix moyen à la recette moyenne. (...)

- Donc, ça veut dire...euh ? (...)

- Il peut se passer des tas de choses autour qui fait que finalement c'est...

- Que c'est compensé en fait... ?

- Que ça peut être compensé par autre chose, oui » (Entretien, Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008).

¹⁸³ L'ensemble des spécialistes des questions tarifaires rencontrés - chercheurs ou professionnels - s'accordent sur le fait que les mesures tarifaires sociales s'expliquent avant tout par des choix politiques, étant donné les possibilités de les compenser financièrement à travers la politique globale de TC.

¹⁸⁴ Les enquêtes fraudes réalisées au sein du SYTRAL ont cependant montré qu'il n'y a pas de profil type du fraudeur et qu'elle concerne toutes les catégories de titres (source : entretien, chargé de projet, SYTRAL, 2008).

A l'issue de la Commission Tarification Sociale, si le critère CMUC est retenu pour introduire un critère de ressources dans la gamme tarifaire, la mesure n'est votée par le SYTRAL qu'en 2005.

Le report du vote jusqu'à son passage en force en 2005 : des enjeux politiques et financiers

En effet, de 2003 à 2005, le vote de la mesure tarifaire CMUC est repoussé au sein du SYTRAL pour des raisons budgétaires, jusqu'à son passage en force par un groupe d'élus, lors de la réorganisation de l'ensemble de la grille tarifaire.

En 2003, la tarification sociale CMUC est mise à l'agenda de la révision du PDU dans le cadre du groupe de travail Equité et solidarité, mais la question préalable de son financement est à nouveau posée par le SYTRAL. Un des objectifs proposés par le groupe Equité et solidarité est en effet de *« favoriser la mobilité pour tous et dans toutes les circonstances de la vie »*, en favorisant l'accès à des tarifs sociaux. Le SYTRAL rappelle que pour compléter la tarification sociale existante, en passant *« d'une logique de statut social identifié à une logique de revenus »*, c'est le critère CMUC qui a été retenu, *« proposition qui est apparue la plus réaliste tant en matière de coût que de mise en œuvre »*. Il rappelle également que :

« la question qui reste posée est celle de la prise en charge financière du surcoût que cela génère et plus globalement de la prise en charge financière de la tarification sociale : est-ce au SYTRAL seul ou cela pourrait-il être assuré en partie ou en totalité par les collectivités territoriales dont l'action sociale est la compétence ? »

Le SYTRAL suggère par ailleurs que pour pallier les effets de seuil du fait d'un seul critère de revenu, un partenariat pourrait être étudié avec la Caisse d'Allocations Familiales pour la mise en place de *« chèques déplacements »*, sur la base du quotient familial à l'instar des *« chèques vacances »*. Enfin, le SYTRAL met en avant le rôle que les politiques sociales peuvent jouer en matière de tarification sociale, à travers les conventions existantes entre l'AOT et un certain nombre de structures, leur permettant de s'adapter aux situations individuelles :

« Il serait nécessaire que tous les CCAS, Maisons du Rhône ou Plans Locaux d'Insertion par l'Emploi utilisent cette facilité qui est mise à disposition par le SYTRAL et qu'ils n'utilisent pas tous, notamment le CCAS de la Ville de Lyon et les Maisons du Rhône »¹⁸⁵.

Par ailleurs, la continuité avec la politique tarifaire antérieure n'était pas acquise comme l'explique un responsable de la Communauté Urbaine, rapporteur de ce groupe de travail :

«- Ce groupe de travail n'a eu qu'un intérêt à mon avis, c'est d'acter ce qui se faisait. (...) ça a au moins permis que les acteurs se mettent d'accord sur ce qui se faisait et de conserver ce qui se faisait, ce qui n'était pas acquis au départ.

- Par rapport à quoi notamment ?

- Sur des enjeux financiers qui étaient quand même relativement importants. Parce qu'il y avait la question de la tarification : est-ce qu'on maintient une tarification unique sur le Grand Lyon ? Ce qui est quand même un vrai sujet (...) Est-ce qu'on fait une tarification petits parcours ? Ce qui par contre augmente le prix pour ceux qui habitent en périphérie. C'est des sujets comme ça qui ont l'air peu importants, mais qui sont assez structurants je trouve dans le fonctionnement de l'agglomération. »

(Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, Lyon, 23 octobre 2008).

Cette mesure est par ailleurs reportée à plusieurs reprises. En 2003, le SYTRAL est endetté à hauteur de 1,25 millions d'euros, et les taux d'intérêts sont défavorables en 2003, le SYTRAL décide de bloquer toute réforme tarifaire (Araye 2006). Il réitère en 2004 ce blocage des réformes à cause du désengagement de l'État du financement des transports collectifs en site propre, qui se traduit par une perte de recettes de 50 millions d'euros pour le SYTRAL.

Ce n'est qu'en mars 2005 que la tarification sociale est ouverte aux bénéficiaires de la CMUC, lorsque l'ensemble de la grille tarifaire est revu. Quatre objectifs président à la révision de la grille tarifaire :

- « simplifier et rendre plus lisible la grille tarifaire, tout en améliorant l'attractivité du réseau ;*
- poursuivre le travail mené par la commission tarification sociale, sur les titres sociaux conformément aux orientations du PDU ;*
- prendre en compte les préconisations du PDU : ticket liberté 2h, tarifs sur les parcs relais, tickets petits parcours... ;*
- inclure les demandes actuelles des clients : titre hebdomadaire, ticket soirée et dimanche, titre multi-jours... »¹⁸⁶.*

¹⁸⁵ Source : Révision du Plan de déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise, *Synthèse du groupe de travail « Equité et solidarité »*, juillet 2003, 12 p.

¹⁸⁶ Source :

Les deux principes retenus par la commission tarification étaient de « *rester dans le cadre du budget actuel, compte-tenu des contraintes budgétaires du SYTRAL* », et de « *chiffrer toutes les options pour permettre d'élaborer les différents scénarios, même si certaines options n'ont pas été retenues en définitive* »¹⁸⁷.

La réforme de la grille tarifaire se traduit par « *la création d'une tarification sociale pour les bénéficiaires de la CMUC conformément à la loi SRU ; l'harmonisation des tarifications sociales ; la simplification de la tarification scolaire ; la tarification pour les étudiants ; la suppression de titres peu utilisés et la création de nouveaux titres pour répondre aux demandes du PDU* ». Ainsi, les bénéficiaires de la CMUC peuvent bénéficier de l'abonnement réduit (Pass Partout S) qui propose une réduction de près de 65% sur l'abonnement grand public.

Au final, les élus et techniciens portant la mesure au sein du SYTRAL ont profité de l'opportunité de la refonte de l'ensemble de la grille tarifaire pour faire passer la mesure CMUC à marche forcée en 2005 :

« - On s'est battu pour faire tout ça, alors que les élus n'arrêtaient pas de voter des augmentations de tarifs. Il faut voir dans quel contexte ça s'est fait. (...) Dès qu'on pouvait passer un truc dans un paquet commun et que ça ne se voit pas trop, on le faisait. Bien sûr, ça les a quand même pas empêchés de dire que ça coûtait ce prix là, mais je pense que si on avait fait une délibération que là-dessus

- Elle ne serait pas passée ?

- Elle ne serait peut-être pas passée. C'est pour ça. » (Entretien : Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008).

Comme un des élus qui a contribué à faire passer la mesure CMUC au sein du SYTRAL l'explique, ce nouveau tarif était destinée à être le premier pas d'un « *système de réduction tarifaire basé sur un taux d'effort* », les travailleurs pauvres n'étant pas encore pris en compte à travers la mesure CMUC du fait des effets de seuil :

« - Il y avait différents scénarii. Comment avez-vous été amené à choisir le statut CMUC ?

- L'idée c'est d'avancer vers un système de réduction tarifaire basé sur un taux d'effort. De réfléchir à ce que représente le poste mobilité dans le ménage avec un tarif proportionnel aux revenus. (...) La CMUC, c'est en quelque sorte une étape intermédiaire pour construire une gamme tarifaire sur les ressources, dans la démarche qui est la nôtre à terme, de constituer une tarification sur les ressources. Les travailleurs pauvres sont traités de manière anecdotique. L'enjeu de ce mandat, c'est

¹⁸⁷ Source

les travailleurs pauvres. » (Entretien : Fawzi Bénarbia, élu GAEC au SYTRAL (2001-2007), 22 avril 2008).

Malgré un portage politique faible au sein du SYTRAL, les élus et techniciens qui ont porté cette mesure ont pu l'inscrire à l'agenda politique, sous la pression des associations d'une part, et en saisissant l'opportunité de l'article 123 de la loi SRU d'autre part :

« Ce travail autour de la tarification a été porté par peu de monde : il y a 5 personnes qui ont travaillé sur la tarification (...). Ce que nous avons fait dans une alliance [politique] un peu improbable a été socialement efficace, même si ça a des limites. On a traité la question des travailleurs pauvres de manière marginale, à travers 2 ou 3 PDE, avec les entreprises qui ont fait des efforts, en allant jusqu'à 50% de réduction sur l'abonnement. (...) La CMUC, c'était une opportunité. On avait l'article 123 de la loi SRU qui permettait ça » (Entretien : Fawzi Bénarbia, élu GAEC au SYTRAL (2001-2007), 22 avril 2008).

En parallèle, l'AOT continuera cependant d'étendre le dispositif tarifaire à de nouvelles catégories de bénéficiaires (*cf. tableau 16*), pour répondre aux imperfections du système, pointées par les acteurs associatifs, mais aussi pour répondre aux demandes d'autres catégories d'usagers, les étudiants.

L'ouverture à d'autres publics-cibles et la stratification de la gamme tarifaire

La tarification sociale doit répondre de manière égale aux inégalités d'accès au réseau liées aux ressources. Aussi, la tarification sociale a-t-elle été ouverte en 2002 aux bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapé, qui correspond à un des six minima sociaux en France. Elle a ensuite dû être ouverte en juillet 2002 aux bénéficiaires du Fond Spécial d'Invalidité :

« C'est en gros comme l'Allocation Adulte Handicapé, sauf que c'est pas géré par la Caisse d'Allocations Familiales, mais par la Caisse Primaire d'Assurance Maladie » (Entretien : Chargé de projet tarification sociale, SYTRAL, 6 février 2008).

En décembre 2004, la tarification étudiante est également révisée : le tarif de l'abonnement étudiant (abonnement « Campus ») est symboliquement ramené de 32,40 euros à 30 euros et un tarif étudiant boursier est mis en place (abonnement « Campus Boursier »). Le comité syndical met l'accent sur le fait que *« les étudiants constituent une cible privilégiée de (leur) réseau : mobiles et peu motorisés, ils sont de futurs clients pérennes en puissance »*. Les pertes de recettes sont évaluées à 800 000 euros par an, mais *« permettent un gain d'environ*

2500 clients nouveaux par mois »¹⁸⁸. Pour la première fois lors du vote d'une tarification sociale, l'objectif commercial de fidélisation de la clientèle apparaît. Il est précisé que « *lors du débat tarifaire de février 2005, (les élus devront) intégrer cette perte de recette et la compenser par l'ensemble des autres mesures* ».

Le tableau suivant propose une synthèse des évolutions de la politique du SYTRAL en matière de tarification sociale de 1996, depuis la création du premier abonnement social, jusqu'à l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC en 2005.

Tableau 16 : L'ouverture progressive de la gamme tarifaire sociale et étudiante du SYTRAL

1996	Création de l'abonnement Pass 2 Partout à 50 Francs
1997	Extension de l'abonnement Pass 2 Partout aux titulaires de l'Allocation Spéciale de Solidarité
1998	Création du Pass Partout S à 100 Francs
Janvier 2002	Ouverture de l'abonnement réduit Pass Partout S aux bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapé
2002	Mise en place de la Commission Tarification Sociale pour une tarification basée sur un critère de ressource
Juillet 2002	Ouverture de l'abonnement réduit Pass Partout S aux bénéficiaires du Fond spécial invalidité
Juillet 2003	Synthèse de l'atelier « Equité et solidarité » dans le cadre de la révision du PDU : choix du critère CMUC, question du financement de la mesure.
Novembre 2003	Tarification sociale scolaire ouverte aux enfants de moins de 16 ans non-scolarisés dont les parents bénéficient d'un abonnement réduit ou très réduit.
Février 2004	Le Comité Syndical du SYTRAL convient de redéfinir les principes tarifaires afin de rendre la grille plus lisible et d'améliorer son équité.
Juillet 2004	Présentation des résultats du travail de la Commission Tarification sociale au bureau du SYTRAL.
Décembre 2004	Révision de la tarification étudiante : le tarif de l'abonnement étudiant (« Campus ») est symboliquement ramené de 32,40 euros à 30 euros et un tarif étudiant boursier est mis en place (« Campus Boursier »).
Mars 2005	Redéfinition de la grille tarifaire et ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC.

Auteur : C. Féré ; Source : délibérations du Comité Syndical du SYTRAL

La gamme tarifaire sociale, quoique limitée à deux titres (le Pass Partout S et le Pass 2 Partout), s'est cependant considérablement complexifiée comme le montre le tableau suivant.

¹⁸⁸ Source : Délibération 04.310 du Comité syndical du SYTRAL, séance du 2 décembre 2004.

Tableau 17 : Evolution de la gamme tarifaire sociale de 1996 à 2007

1996	1997	1999	2000	2002	2005	2007
Bénéficiaire du RMI	Bénéficiaire du RMI	Bénéficiaire du RMI	Bénéficiaire du RMI	Bénéficiaire du RMI	Bénéficiaire du RMI	Bénéficiaire du RMI
Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout	Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout	Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout	Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout	Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout	Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout	Enfant de parents titulaires du Pass 2 Partout
Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois	Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois	Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois	Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois	Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois	Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois	Jeune chômeur âgé entre 18 et 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois
	Bénéficiaire de l'ASS non imposable selon critères	Bénéficiaire de l'ASS non imposable selon critères	Bénéficiaire de l'ASS non imposable selon critères	Bénéficiaire de l'ASS non imposable selon critères	Bénéficiaire de l'ASS non imposable selon critères	Bénéficiaire de l'ASS non imposable selon critères
		Personnes sous CES. Non imposable selon critères	Personnes sous CES. Non imposable selon critères	Personnes sous CES. Non imposable selon critères	Personnes sous CES. Non imposable selon critères	Personnes sous CES. Non imposable selon critères
		Bénéficiaires du FAJ. Non imposable selon critères.	Bénéficiaires du FAJ. Non imposable selon critères.	Bénéficiaires du FAJ. Non imposable selon critères.	Bénéficiaires du FAJ. Non imposable selon critères.	Bénéficiaires du FAJ. Non imposable selon critères.
		Bénéficiaire de l'AUD. Non imposable selon critères.	Bénéficiaire de l'AUD. Non imposable selon critères.	Bénéficiaire de l'AUD. Non imposable selon critères.	Bénéficiaire de l'AUD. Non imposable selon critères.	Bénéficiaire de l'AUD. Non imposable selon critères.
			Bénéficiaire de l'Allocation d'insertion pour les réfugiés non imposables selon critères	Bénéficiaire de l'Allocation d'insertion pour les réfugiés non imposables selon critères	Bénéficiaire de l'Allocation d'insertion pour les réfugiés non imposables selon critères	Bénéficiaire de l'Allocation d'insertion pour les réfugiés non imposables selon critères
				Titulaire de l'AAH	Titulaire de l'AAH	Titulaire de l'AAH
				Titulaire du FSI	Titulaire du FSI	Titulaire du FSI
					Bénéficiaire de la CMUC	Bénéficiaire de la CMUC
					Bénéficiaire de l'AREF. Non imposable selon critères	Bénéficiaire de l'AREF. Non imposable selon critères
						Titulaire de l'AAH de plus de 60 ans

Auteur et source : Keolis Lyon, dossier Tarification Sociale (document interne).

La tarification sociale a été marquée par la création de deux abonnements sociaux à destination des demandeurs d'emploi et des RMistes en 1996 et 1999, les conditions d'accès à ces titres évoluant progressivement, par succession de « *dérogations catégorielles* »¹⁸⁹ (Scherrer 1992) : ces évolutions incrémentales ont permis à de nouvelles catégories d'usagers d'accéder aux titres sociaux, constituant au final une tarification de plus en plus proche de la logique de ressources. La prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité dans la politique de transport de l'agglomération lyonnaise a profité tant des mobilisations associatives et des acteurs des politiques sociales que des avancées législatives françaises en la matière.

Le passage des critères de statuts à un véritable critère de ressources dans l'agglomération lyonnaise s'est traduit par la mise en place en 2005 d'une tarification sociale pour les bénéficiaires de la CMUC, conformément à la loi SRU de 2000. Ce choix du critère CMUC qui a conduit à ajouter un critère de ressources à tous les autres critères existants, s'explique par des contraintes gestionnaires et des enjeux financiers importants (relatifs au nombre de personnes aidées), qui ont par ailleurs contribué à retarder la mise en œuvre de la mesure. La stratégie politique retenue a été de transformer le système tarifaire social à la marge, et de ne l'ouvrir que touche par touche, en vue de limiter et de contrôler le poids des dépenses sociales dans le budget. La mesure CMUC a au final fait l'objet d'un passage en force au sein du Comité Syndical du SYTRAL. Dans le même temps, d'autres arbitrages ont été effectués en faveur des étudiants pour une tarification pour les boursiers, qui relève tout à la fois d'enjeux sociaux et commerciaux.

Plus que de passer de critères de statuts à un critère de revenus, la gamme tarifaire sociale s'est progressivement élargie et stratifiée, avec l'intégration de nouveaux publics-cibles, par « *dérogation catégorielle* », et elle permet de répondre à de nouveaux besoins. Cependant, faute d'être construite sur un vrai critère de ressources, du fait de contraintes techniques et de choix politiques, la gamme tarifaire sociale s'est considérablement complexifiée, ou stratifiée tel un mille-feuille, ce qui pose en retour la question de l'accès à la tarification sociale.

¹⁸⁹ Expression empruntée à Franck Scherrer qui, analysant la politique d'assainissement de l'agglomération lyonnaise sur le temps long, a montré comment s'est imposé « *le tout-à-l'égout sans le vouloir* », par « *dérogation circonstancielle* » jusqu'aux années 1920 puis par « *dérogations catégorielles* », jusqu'à finalement rendre le dispositif obligatoire en 1961 (Scherrer 1992).

2.2. Un tramway qui dessert les Minguettes sans le dire

L'analyse du projet de desserte du quartier des Minguettes à Vénissieux par le tramway T4 complète les constats réalisés à partir de l'analyse des évolutions de la tarification sociale. Cette étude de cas, réalisée de façon complémentaire à la précédente, montre à nouveau que la prise en compte des besoins de publics cibles particuliers n'apparaît pas centrale face à des contraintes techniques, et à des enjeux financiers et politiques.

La volonté d'améliorer la desserte des Minguettes à Vénissieux n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans le prolongement d'un bras de fer entre la mairie de Vénissieux et la Communauté Urbaine de Lyon, autour du prolongement du métro. La fabrique du projet de tramway révèle à nouveau la forte prégnance de contraintes techniques qui limitent le champ des possibles. Suite au désengagement de l'État, la ligne de tramway a également été scindée en deux phases. Enfin, desservir les Minguettes représente un coût symbolique fort, à tel point que le tramway n'a failli pas desservir ce territoire et qu'au final, la toponymie du tramway T4 ne dit pas qu'elle dessert ce territoire de Vénissieux.

Du métro aux Minguettes à l'inauguration du tramway T4 en 2009

L'amélioration de la desserte du quartier des Minguettes dans l'agglomération lyonnaise est une problématique qui émerge dans l'agglomération lyonnaise dès les années 1980, dans le cadre des premières actions menées en matière de Politique de la Ville.

Dès les débuts de la Politique de la Ville dans les années 1980, la desserte du quartier des Minguettes à Vénissieux fait l'objet de réflexions et de projets. Comme de nombreuses zones d'urbanisation prioritaires réalisées dans les années 1970, ce quartier souffrait dès le départ d'un manque d'équipements et d'une mauvaise desserte en transports collectifs (Voisin 2005), alors même que l'automobile s'était encore assez peu démocratisée.

Après les émeutes de 1981 et la marche des beurs, les premières actions menées dans le cadre de la politique de la ville intègrent une opération de restructuration du réseau, autour de la Darnaise. L'ancien chargé de mission Habitat et Vie Sociale des Minguettes revient sur cet épisode qui a eu lieu en 1982 :

« La question de la desserte de Minguettes a fait problème très rapidement. Et c'était une des 1ères actions que j'ai faite quand j'étais chargé de mission des Minguettes HVS, ça a été de mettre en place

une ligne directe pour les Minguettes. C'est je pense, la mise en place de la ligne 12 Direct - à l'époque c'était la ligne de bus 90. Et, on l'avait mis en place pour la rentrée, ça doit être en septembre 1982. Quand le maire de Vénissieux est rentré de vacances, on lui a fait inaugurer, avec le Président du SYTRAL... (...) A ce moment-là, il fallait mettre ¾ d'heure par le 12 qui passait par Saint-Fons pour arriver à la place Bellecour ». (Entretien : ancien chef de projet Convention HVS des Minguettes, 6 décembre 2010).

La réalisation de la ligne 12 Express s'est également accompagnée d'une réflexion sur l'amélioration de la desserte de l'ensemble du quartier, par une réorganisation de l'ensemble des lignes autour d'un terminus, dans le quartier de la Darnaise, ainsi que la création d'un lieu d'animation sur les transports, au cœur des Minguettes. Une réflexion avait également été initiée sur la mise en place d'un transport à la demande à partir des minibus, pour les acteurs socio-culturels (centres sociaux, maisons de retraite, etc.).

« - Cette ligne express, elle s'est accompagnée de ce qu'on a appelé le bouclage des lignes sur les Minguettes, c'est-à-dire qu'avant, les lignes ne se croisaient pas toutes et les terminus étaient dispersés. Il y a eu un regroupement, dans le cadre du programme Habitat et Vie Sociale, des terminus de lignes de bus à la Darnaise. (...) On avait même réalisé avec l'argent de l'opération un terminal de bus qui devait être un lieu d'animation sur les transports. Dans les faits, SYTRAL et TCL ne l'ont jamais fait vivre.

- D'accord. ça devait être un lieu d'animation avec les premières démarches de contact ?

- Oui, tout à fait. Et puis, on avait également fait travailler un bureau d'étude (...) sur la mutualisation de l'offre de transport lié au groupement d'association du plateau des Minguettes. (...) L'idée, c'était de mieux utiliser les minibus que possédaient les centres sociaux, les maisons de retraite, l'équipe de prévention, pour faire du transport à la demande, pour les demandes en dehors du réseau lourd TC » (Entretien : ancien chef de projet Convention HVS des Minguettes, 6 décembre 2010).

Dans les années 1980, des réflexions sont initiées pour desservir le quartier des Minguettes par un mode de transport lourd.

« - La ligne D dans les années 1980 était programmée de Gorge de loup - et encore je ne sais même pas, peut-être même de Saint-Jean – jusqu'à Parilly.

- D'accord. A la limite du boulevard périphérique.

- En gros oui. Et alors, très rapidement, c'est un dossier dont s'est emparé Jean Frébault qui était le nouveau directeur de l'Agence d'urbanisme, et il a plaidé auprès du Ministre - on était en 1981, le ministre communiste des transports était C. Fiterman - le prolongement de gare à gare, c'est-à-dire de prolonger le métro ligne D, d'un côté jusqu'à gare de Vaise et de l'autre côté jusqu'à gare de Vénissieux. Et l'idée un peu forte qu'il avait un peu prônée et qui était reprise par les pouvoirs publics,

c'est de dire une fois qu'on est à chaque gare, on part en site propre de surface pour desservir la Duchère d'un côté, les Minguettes de l'autre. Du côté de la Duchère, ça posait un certain nombre de problèmes puisqu'on avait des ruptures de pente, ça a été assez difficile à réaliser. Du côté des Minguettes, on avait des avenues qui faisaient 30 mètres de large, on pensait que ça ne se justifiait pas du tout d'aller faire du métro lourd dans des tissus peu denses. (...) Alors après, il y a eu les surenchères de la mairie de Vénissieux, dont la position était « on ne veut qu'une chose : le métro lourd jusqu'aux Minguettes » (Entretien : ancien chef de projet Convention HVS des Minguettes, 6 décembre 2010).

Il faudra ensuite attendre le premier PDU de 1997 qui développe une stratégie politique de redéploiement du tramway, pour que le projet de « ligne forte » A4 remette à l'agenda politique communautaire le projet de desserte en transport collectif en site propre du quartier des Minguettes à Vénissieux. La ligne forte A4, reliant le quartier des Minguettes à Vénissieux au centre-ville de Lyon, a été inscrite dans le Plan de Déplacement Urbain de l'agglomération lyonnaise de 1997. Le tracé reprend l'ancien tracé de la ligne de bus n°36 qui reliait le quartier des Minguettes à la Part-Dieu puis à la Duchère.

Ce n'est que le 21 avril 2009, soit plus de 10 ans après, que la partie 1 de la ligne de tramway T4 a été inaugurée, reliant Feyzin-Vénissieux Hôpital à Jet d'Eau-Mendès France. Pour le SYTRAL, la ligne T4 doit permettre de « *créer une liaison rapide entre Feyzin, Les Minguettes, Vénissieux et Jet d'eau* », de « *desservir le quartier des Etats-Unis* », de « *desservir le pôle multimodal de la gare de Vénissieux et son parc relais de 740 places* », et de « *créer un pôle d'échanges au Jet d'eau* » « *L'arrivée du tramway à Vénissieux participera à l'ouverture du quartier des Minguettes sur l'extérieur. Les travaux de la ligne accompagnent également l'ensemble de rénovations urbaines effectuées dans le cadre du Grand Projet de Ville de Vénissieux, qui offrent un nouveau visage au quartier* »¹⁹⁰.

A l'issue de la première phase du projet, la ligne de tramway T4 relie le pôle hospitalier de Feyzin-Vénissieux, à la Place Jet d'Eau dans le 8^e arrondissement de Lyon. Elle dessert 33 000 habitants et 6200 emplois situés à moins de 300 mètres des stations et le pôle multimodal de la gare de Vénissieux (métro D et parc-relais de 740 places) : 22 000 voyageurs par jour étaient attendus sur cette nouvelle ligne de tramway. Le budget de la phase 1 de la réalisation de la ligne de tramway T4 s'élève à 185,3 millions d'euros dont : 161,5

¹⁹⁰ Source : SYTRAL, *Dossier de presse, T4 La ligne verte et fleurie, phase 1*, janvier 2009.

millions d'euros du SYTRAL ; 19,8 millions de la Communauté Urbaine de Lyon ; 2 millions d'euros de la Ville de Lyon et de la Ville de Vénissieux.



Figure 10 : Tracé de la ligne de tramway T4 (phase 1) de Feyzin à Jet d'Eau Mendès France



Figure 9 : Tracé de la ligne de tramway T4 (phase 1 et 2) de Feyzin à IUT-Feyssine

La seconde partie de la ligne de tramway, qui devait relier Jet d'Eau-Mendès France à la Part-Dieu, est actuellement poursuivie jusqu'au campus des sciences de la Doua à Villeurbanne, pour relier les pôles universitaires de l'agglomération lyonnaise. Elle répond également à un enjeu technique de saturation du réseau de tramway T1 au campus de la DOUA / IUT-Feyssine. L'inauguration de la ligne de tramway T4 phase 2 est prévue en 2013.

Un coût symbolique fort

Si la desserte du quartier des Minguettes par une ligne forte a été inscrite dans le Plan de déplacement urbain de 1997, sa mise à l'agenda politique du plan de mandat n'était pas une évidence, comme l'explique un ancien technicien du SYTRAL :

« - Il a fallu se battre pour que...le tram, il ne s'arrête pas que sur boulevard des Etats-Unis et qu'il aille au moins jusqu'à Vénissieux. (...) On allait faire un tram qui ne faisait que le boulevard des Etats-Unis, il allait à Carrefour (Vénissieux).

- D'accord.

- On s'est quand même battu pour qu'il desserve tout Vénissieux (...) Enfin, quand je dis tout Vénissieux, il aurait été jusqu'à la gare de Vénissieux, mais il ne desservait pas le plateau des Minguettes. » (Entretien : ancien responsable du SYTRAL, 2008).

Ce n'est qu'en 2001 que la ligne de tramway T4 a été inscrite à l'agenda politique, dans le plan de mandat de G. Collomb (2001-2006), en lien avec le Grand Projet de Ville des Minguettes, dans le cadre de la politique de renouvellement urbain menée dans l'Est lyonnais.

« - (...) Il y a eu d'autres axes de réflexions pour la desserte des quartiers défavorisés. On a étudié des tramways qui allaient sur la partie est de l'agglomération. Parce que les quartiers défavorisés, c'est à l'Est de l'agglomération. D'où étude de tramway sur ce qui maintenant est C3, d'où étude de tramway sur... C'était toutes les lignes fortes du PDU, c'était l'ancien PDU.

- Oui, de 1997.

- Et après, G. Collomb est arrivé et on nous a dit, on fait A4, A4 Sud, qui est devenue T4 » (Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

L'ancien chef de projet de la ligne de tramway T4 associe bien la prise de décision de réaliser la ligne de tramway T4 au changement de mandature et à la volonté politique de G. Collomb. Si le tramway T4 dessert le quartier des Minguettes à Vénissieux, le nom du quartier n'est cependant pas associé à cette ligne de transport.

« - (...) Quand même le tramway psychologiquement, il ne s'appelle pas T4 les Minguettes. Vous savez le nom du terminus ?

- C'est pôle hospitalier...

- C'est le nom de la clinique, mais il s'appelle Feyzin. Et on a fait 100 mètres sur la dernière station pour...

- Pour qu'il soit à Feyzin ?

- Ça a été une volonté politique (...). Comme quoi le poids du symbole a porté... Les noms d'ailleurs des stations, c'est extrêmement politique » (Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Les noms des stations qui desservent le territoire des Minguettes sont les suivants : Démocratie, Président Edouard Herriot, Vénissy, Cerisiers, Thorez, Corsière, Darnaise, et le terminus est « Clinique Feyzin ».

Si ce projet a connu une longue gestation, il est aujourd'hui considéré comme « *le moteur du Grand Projet de Ville* » des Minguettes¹⁹¹. Les élus mettent également en avant aujourd'hui le choix politique qui a été fait de desservir ce quartier sensible :

« La mise en service de T4 au printemps a connu un vrai plébiscite, dès ses premiers jours d'exploitation. Cette ligne, verte et fleurie, permet aujourd'hui aux nombreux habitants du Sud Est un accès rapide au centre de notre agglomération. Aujourd'hui, je peux dire que suis fier qu'un tramway passe à travers les Minguettes, c'est un vrai choix politique, reflet de nos convictions, qui a très vite montré son succès avec près de 27 000 voyageurs par jour » (Discours de Bernard Rivalta, vœux du SYTRAL le 22 janvier 2010¹⁹²).

La desserte du quartier des Minguettes représente un coût symbolique fort dans l'agglomération lyonnaise. Ce quartier est en effet à l'origine des premières émeutes urbaines en France. La question de sa desserte a été débattue au sein du SYTRAL, et a au final été imposée par la volonté politique de G. Collomb, Président de la Communauté Urbaine de Lyon depuis 2001. Si le tramway dessert aujourd'hui les Minguettes, c'est sans le dire. Pourtant, le discours politique montre un retournement du discours sur le tramway T4.

Une ligne scindée en deux suite au désengagement de l'État

La ligne de tramway T4 a cependant été scindée en deux, suite au désengagement financier de l'État. Les arbitrages réalisés durant le plan de mandat 2001-2007 ont ainsi prioritairement été mis au service de la réalisation d'autres lignes de transports collectifs en site propre.

Durant le mandat 2002-2008 du SYTRAL, le programme d'investissement qui visait à « *assurer un développement important de la part des transports en commun dans les déplacements lyonnais* » est tout d'abord fixé à 788 millions d'euros d'investissements dont

¹⁹¹ Source : entretien, ancien chef de projet SYTRAL, le 29 janvier 2011.

¹⁹² Source : http://groupesocialiste-venissieux.blogspot.com/2010_01_01_archive.html

480 millions d'euros de nouvelles lignes. La carte et le tableau suivants présentent les investissements initialement inscrits au plan de mandat 2002-2008 en matière de réalisation de lignes de transport collectifs.

Le plan de mandat 2002-2008 du SYTRAL prévoyait la création de nouvelles lignes (le tramway T3 de Part-Dieu à Meyzieu ZI, le tramway T4 de Part-Dieu à Vénissieux Minguettes, le trolleybus Cristallis C3 de Saint-Paul à Vaulx-en-Velin et le trolleybus Cristallis C1 / C2 de Part-Dieu à Caluire et Rillieux-la-Pape) et le prolongement de lignes existantes (tramway T1 de Perrache au Musée des Confluences, Métro A de L. Bonnevey à Vaulx-en-Velin La Soie, Métro B de Gerland à Oullins).

A la suite du désengagement financier de l'État dans les transports publics provinciaux, le SYTRAL décide alors de bloquer la réalisation des lignes desservant les quartiers de la politique de la ville : les lignes de trolleybus C1/C2 (17 et 26 M€) desservant le plateau nord de l'agglomération lyonnaise (Rillieux-la-Pape et Caluire-et-Cuire) et un des principaux quartiers de la Politique de la Ville (Rillieux Ville Nouvelle), ont été repoussées à 2009 puis 2011. Le projet de tramway T4, qui doit relier le quartier politique de la ville des Minguettes à Vénissieux et le centre de Lyon, a également été redéfini et découpé en deux phases. La réalisation de l'extension du métro B à Oullins a également été repoussée.

En revanche, le prolongement de la ligne de tramway T1 pour accompagner le développement du quartier du Confluent, principal projet urbain de la Communauté Urbaine de Lyon, a été réalisé. Il en est de même pour le prolongement du métro A à la Soie (51 M€) et la création de la ligne de tramway T3 (177 M€) dans l'est lyonnais, qui contribuent à desservir le projet urbain Carré de Soie à Vaulx-en-Velin. Les infrastructures de transport participent pour l'opération Carré de Soie et Confluent, d'une « *co-production public/privé* » (Verhage et Linossier, 2009) qui ne dit pas son nom : les infrastructures de transport lourd contribuent, avec d'autres équipements, à « *modifier le contexte du projet pour passer d'une situation peu attractive pour les investisseurs faute d'externalités positives en place* » (*ibid.* : 166).

Leur réalisation doit permettre d'inciter les opérateurs privés à investir, dans le cadre de projets de renouvellement urbain, par une sécurisation des risques. Au final, ce seront 1 milliard d'euros qui auront été investis durant le plan de mandat 2002-2008.

Figure 11 : carte du plan de mandat 2002-2008 du SYTRAL

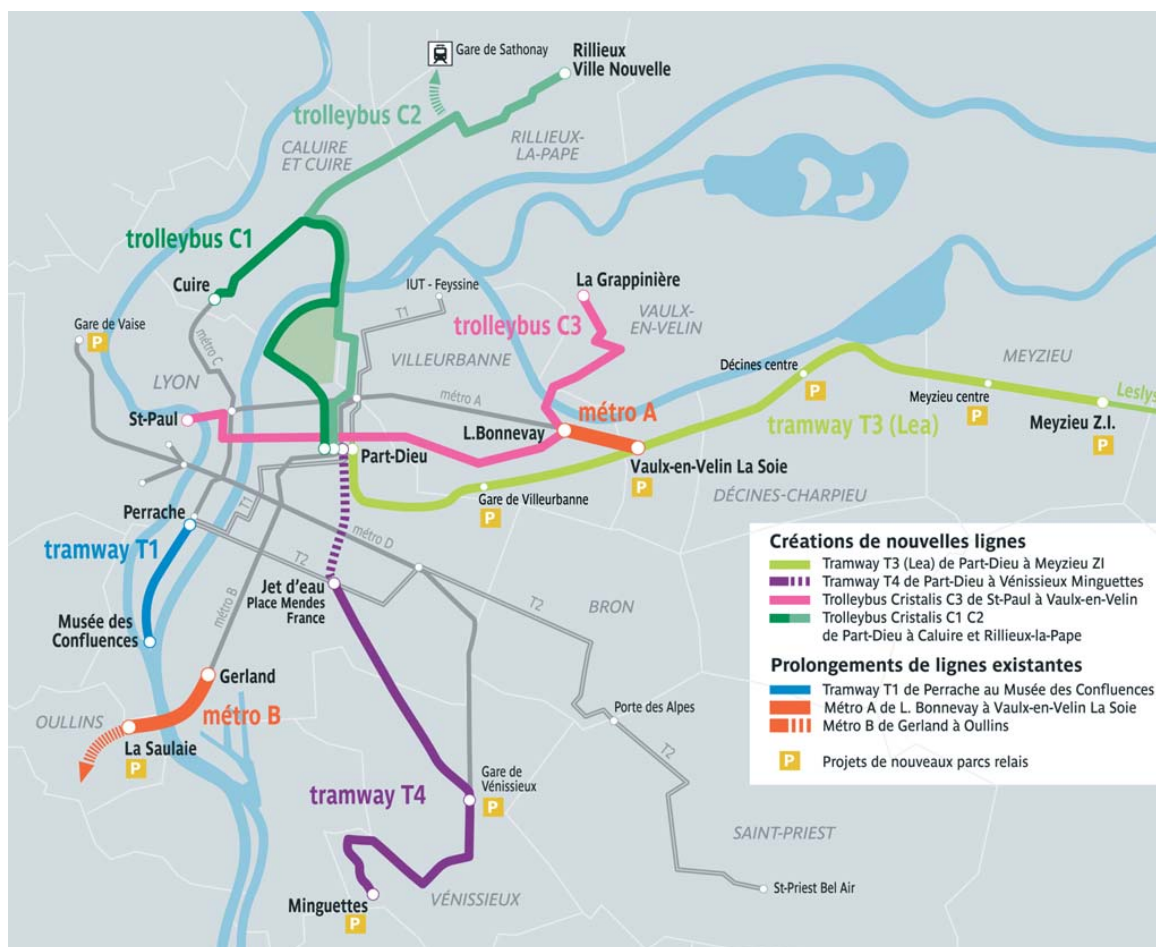


Tableau 18 : programme d'action du plan de mandat 2002-2008 en matière de réalisation de transports collectifs

Ligne	Terminus	Budget	Echéance
C3 Cristallis	Vaulx-en-Velin / Part-Dieu / Saint-Paul	17 m€	Date de mise en service prévue
T4 / A4	Minguettes / Part-Dieu	185 m€	2009
C2	Caluire / Part-Dieu	26 m€	2009
C1 / A5	Rillieux / Part-Dieu	17 m€	2006 (phase 1) 2010 (phase 2)
T3 Lea	Part-Dieu / La Soie / Meyzieu	177 m€	2006
Prolongement du métro A	Laurent Bonnevey / La Soie	51 m€	2007
Prolongement du métro B	Perrache / Oullins	194 m€	2013
Prolongement du tramway T1 (musée)	Perrache / Musée des Confluences	38 m€	2005 (phase 1) 2008 (phase 2)

Pourtant, c'est également durant ce mandat que le SYTRAL a contribué par une politique financière volontariste à augmenter ses recettes, grâce à une augmentation du versement transport, une hausse des recettes clients par une hausse des tarifs et une politique de limitation de la fraude notamment (passant environ de 100 à 160 millions d'euros de recettes clients entre 2002 et 2008) ou encore une gestion active de la dette (SYTRAL 2008). Ces gains n'ont cependant pas été mis prioritairement au service de la politique tarifaire sociale ni de la desserte des quartiers Politique de la Ville, qui ont fait l'objet de retards dans les programmations budgétaires.

L'augmentation des recettes au sein du SYTRAL a ainsi davantage été mise au service de la réalisation de projets de transports collectifs en site propre, en lien avec des projets urbains d'agglomération, qu'au service des enjeux sociaux d'accès au transport. C'est en effet la poursuite de l'extension du réseau dans les parties centrales de l'agglomération, et en lien avec les projets de renouvellement urbain menés par la Communauté Urbaine de Lyon, qui a été privilégiée, au détriment de l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC, de la desserte du Plateau de Caluire-et-Cuire et de Rillieux-la-Pape, ou encore de la réalisation de la ligne de tramway T4 dans sa globalité.

Les lignes de rocade censées favoriser les déplacements de périphérie à périphérie dans l'Est lyonnais, programmées dans le PDU de 1997, n'ont pas encore été mises à l'agenda politique. De façon plus générale, pour un observateur, la nécessité de faire des lignes radiales centre-périphérie a été renforcée par les objectifs de développement durable, de limiter la voiture au centre :

« Cet enjeu, il a été renforcé par la prise en compte du développement durable. C'est-à-dire qu'effectivement, si on veut limiter la voiture au centre, il faut bien développer les axes de transport radiaux, et du coup, les rocades ont été vues comme moins urgentes. Et puis, les axes radiaux sont bien plus facilement rentables que les rocades (...). Entre autre, le premier PDU, moi je me souviens, et puis le coup de force sur...dans le groupe Solidarité et Équité, les conclusions (du SYTRAL), c'était : il a inscrit un peu de force l'idée de faire de nouvelles radiales. (...) Alors qu'on avait beaucoup discuté de l'intérêt des rocades dans notre groupe » (Entretien : Ancien chargé de mission Habitat et vie sociale des Minguettes à Vénissieux, 6 décembre 2010).

Rappelons cependant que le choix des premières lignes de tramway est également politique : il « matérialise (...) la coalition UDF/PS au sein du Grand Lyon et du SYTRAL » (Jouve, 1999 : 103-105).

Pour le tramway T4, malgré le découpage en deux phases du projet, c'est la réalisation du tronçon Jet d'Eau Mendès France / Minguettes qui a été privilégiée, tant pour des raisons politiques que techniques :

« Et dans A4 Sud, on a fait un premier morceau, qui est entre la Place Mendès France et les Minguettes. Parce que si on avait commencé par le centre, le risque était qu'on n'aille jamais jusqu'à Vénissieux. Donc, la stratégie a été de dire : on fait d'abord le morceau Mendès France-Minguettes. (...) Parce qu'il fallait s'interconnecter avec la T2, parce qu'il fallait amener les tramways. Parce qu'au départ, quand on a imaginé la ligne en totalité, on avait imaginé de faire un dépôt au bout. Parce que les tramways, il faut bien les ranger. Et les dépôts, c'est quelque chose qui coûte très cher. Au départ, on a dit, on ne fait pas de dépôt, et on amènera les tramways de la ligne T4 par la ligne T2, en faisant un maillage... (...) Stratégiquement les politiques, et je pense que c'était une stratégie assez intelligente, comme on avait pas les sous pour faire tout, on a dit... Et la phase 2 qui commence en ce moment était réputé le plus difficile. (...) » (Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

En effet, le SYTRAL a privilégié la réalisation de la première phase des Minguettes à Lyon 8^{ème} arrondissement pour s'assurer que le tramway T4 desserve au final ce quartier. Techniquement, cette première phase était également plus facile à mettre en œuvre.

« L'intérêt principal, c'est ramener les Minguettes sur la gare de Vénissieux avec quelque chose de mieux que la 36. Parce que la 36, c'était quand même... C'était des énormes bus articulés avec la ligne 49 qui déversaient des tonnes de monde sur la gare de Vénissieux. Mais, le tramway, c'est quand même un autre niveau de desserte et de fréquence et de choses comme ça. Mais, le tronçon fondamental, c'est celui qui se fait : parce que là, avec un petit bout de 2,5 km, on est directement en centre-ville » (Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Au final, à l'issue de la réalisation de la première phase, la mise en place de la ligne de tramway T4 se traduit par une rupture de charge par rapport à l'ancienne ligne de bus n°36, qui desservait depuis le quartier des Minguettes, le quartier de la Part-Dieu puis celui de la Duchère à Lyon.

Des contraintes techniques fortes

Les contraintes techniques ont également fortement conditionné le projet de transport collectif en site propre, pour le choix du tracé lié à la trame viaire :

« Le morceau entre Mendès France et Minguettes, c'était facile : il n'y avait pas d'expropriation, on s'insérait sur une voirie, Tony Garnier y avait pensé il y a fort longtemps, il y a 80 ans ! Il avait pensé qu'il y aurait un tramway au milieu, et on a mis un tramway au milieu, parce que c'est une telle évidence ! Passer les Etats-Unis, même si avec les abris anti-aériens c'était compliqué, c'était la

logique absolue. De même que sur tout le tracé, il y a assez peu de tronçons qui sont peu larges. On a l'avenue d'Oschatz qui est un peu plus compliquée, mais enfin, ce n'est pas une avenue sur laquelle il y a un trafic intense. Et le tracé sur les Minguettes était aussi assez évident, puisque les Minguettes, c'est un urbanisme des années 1960-1970, où on tourne autour (...). En plus, il y a des questions de déclivité assez forte. Pour desservir, on est obligé de faire le tour, parce que la structuration fait que la densité, elle est autour ; au milieu, il y a un parc.

- Oui.

- (...) Très rapidement, on a balayé tous les autres [tracés], parce qu'il s'imposait, étant donné la manière dont c'était organisé. (...) Il y a 22 000 personnes sur le plateau des Minguettes. Tracé évident, desserte évidente (...) A partir du moment où le politique a donné les lignes, projet simple ».
(Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Les marges de manœuvre sont également limitées pour les choix des stations, qui prennent en compte la densité de population et les générateurs de déplacement (commerces, entreprises, lycées). Le positionnement des stations est lié au calcul des fréquences et au maintien d'une vitesse commerciale, et il doit prendre en compte les carrefours à feux (notamment pour la descente de voyageurs et le réglage de feux).

- Et comment ont été définies les stations ?

- Grâce aux enquêtes sur la densité. Après, sur les pôles d'attractivité. Puis, vous superposez des contraintes techniques et des inter-distances à respecter, parce qu'un tramway, il faut qu'il aille vite. Sinon, ça n'intéresse plus personne si on met 45 minutes pour aller au centre-ville. (...) C'est ça la difficulté aussi des Minguettes, le trajet n'étant pas très court, tout l'enjeu, c'est la vitesse commerciale (...) On a équilibré tout ça, on a travaillé. Les bureaux d'étude font une analyse, avec des éléments rationnels (densité, etc.). Quand il y a un centre commercial, on s'arrête devant. ».

(Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Le calcul des fréquences et de l'amplitude est également déterminé par le nombre de rames à disposition pour la ligne de tramway, et *in fine* le budget d'investissement dédié au projet :

« - Bon, alors, on s'est battus sur la fréquence (...). Parce qu'on avait un débat sur 6-7 minutes. Comme on savait qu'on avait 10 rames, le calcul, il est très simple : c'est comment on arrive...

- A faire tourner les 10 rames ?

- Voilà, la noria. Et, on la calcule sur l'heure de pointe. Et, en fonction de cette fameuse vitesse, on sait à quelle fréquence on peut être. (...) Et pourquoi j'ai 10 rames ? Parce que j'ai fait un marché 5 ans en avance (...) J'en avais 10. Je ne pouvais pas passer mon marché à 11. C'est des marchés qui courent... des marchés d'un montant énorme ! Parce que ça coûte 2,6 millions pièce. On a même pas encore fait les études qu'on lance la fabrication des rames, parce que c'est très long. (...) On est dans

un monde qui est très technique. (...) Une fois qu'on a calé les stations, qu'on a calé le matériel, on adapte la vitesse commerciale, et on n'a pas beaucoup de marge de manœuvre ».

(Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Ainsi, le tramway est un outil qui prend en compte la densité et les pôles générateurs de trafic. Mais le tracé doit ensuite s'adapter à la trame viaire existante, qui conditionne également en partie le choix des stations. La fréquence est quant à elle conditionnée par le nombre de rames à disposition, qui renvoie *in fine* au budget d'investissement.

Elle s'est ensuite traduite par la restructuration du réseau de bus, en rabattement sur cette ligne, en vue de limiter les ruptures de charge notamment : le fait que la ligne de tramway T4 ait été scindée en deux phases se traduit déjà dans les usages par une rupture de charge à la gare de Vénissieux, pour reprendre le métro D automatique.

« La marge de manœuvre, c'est le réseau bus qui est autour (...). Mais, encore faut-il que ça ne soit pas pénalisant pour eux, parce que prendre un bus, faire une rupture de charge, prendre un tramway pour aller prendre un métro, ce n'est pas acceptable.

- Ça fait déjà 2 ruptures de charge.

- *Voilà, c'est pour ça, que je dis, la ligne, dans sa première partie, c'est bien, mais ce qui est important, c'est de faire la totale ».* (Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Une attention particulière a également été portée à la sécurité, durant le chantier mais aussi dans le mobilier urbain choisi pour les stations de tramway, ou le système de vidéosurveillance :

« - A part qu'à Vénissieux, on fait quand même une chose sur le tramway, c'est qu'on considère les problèmes de sécurité. ça a été une préoccupation omniprésente.

- D'accord.

- (...) *On a eu une réflexion sur les stations. (...) C'est des stations anti-vandalisme. (...) On a aussi réfléchi à toutes les caméras qu'on embarque. D'habitude, on n'en avait que 2. (...) Sur un tram, quand vous êtes tout seul le soir au fond de la rame, c'est pas le chauffeur qui va venir vous aider. (...) On a travaillé ces sujets ».* (Entretien : Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

La prise en compte de la dimension sociale des pratiques de déplacements des habitants des quartiers de la politique de la ville, qui sont plus dépendants aux transports collectifs, n'est pas tant prise en compte à travers un projet d'infrastructure en site propre telle que le tramway. Ce sont les mesures d'accompagnement liées à la restructuration du réseau autour des stations, ou encore à la qualité de la connexion entre arrêts de bus et station de tramway qui participent davantage de la prise en compte des besoins, au regard de l'offre proposée : la

négociation entre un promoteur de la ZAC Berthelot, située à l'arrêt Jet d'Eau Mendès France, et le SYTRAL pour pouvoir positionner l'arrêt de bus à proximité de la station de tramway, sous les fenêtres des nouveaux immeubles en construction, en constitue un bon exemple¹⁹³.

Si le tramway constitue un outil de requalification urbaine et contribue à améliorer le confort et la qualité de service pour des populations fortement dépendantes des transports collectifs, il ne répond cependant pas à l'objectif d'amélioration de l'accessibilité aux territoires de l'ensemble de l'agglomération. C'est davantage grâce au réseau de bus en rabattement sur les modes de transports lourds que les besoins des captifs peuvent être pris en compte : c'est notamment le cas de la ligne Zi1, expérimentée dans le cadre du programme « Mobilité Urbaine Pour Tous » (*cf. chapitre 5, partie 4*).

Au final, ce que montre l'évolution des mesures tarifaires sociales, c'est que les acteurs du transport sont effectivement très contraints d'un point de vue technique, mais aussi financier, pour améliorer l'accès au transport de publics à faibles ressources. La reconnaissance des enjeux d'accès au transport se traduit difficilement dans les programmes d'action par des mesures effectives.

Le projet de tramway T4 vient conforter ces analyses, montrant que ce n'est pas spécifique à la question des tarifs sociaux, mais bien une caractéristique de la politique de transport menée dans l'agglomération lyonnaise. D'une part, les enjeux techniques et gestionnaires sont dominants au sein de l'AOT ; d'autre part, la question financière apparaît comme centrale dans les processus de décision. Cependant, les arbitrages politiques réalisés tendent à privilégier d'abord les investissements contribuant aux projets d'agglomération et à l'attractivité du réseau de transport collectif (tarifs étudiants pour une future clientèle). Les mesures de solidarités sont quant à elles retardées dans leur mise en œuvre, et font toujours l'objet de compromis. Le projet de tramway T4 a été réalisé - en deux phases, ce qui augmente les ruptures de charge des usagers et les temps de parcours en transports collectifs. Plutôt que de passer de critères de statuts à un critère de ressource, la gamme tarifaire sociale s'est quant à elle considérablement complexifiée avec des critères de statut et de revenus, posant en retour la question de l'accès à ce droit pour les bénéficiaires potentiels.

¹⁹³ Soure : entretien, ancien chef de projet SYTRAL, le 29 janvier 2011.

3. La tarification sociale, un droit pas si automatique

Etant une prestation sociale sous condition de ressource liée à un statut (demandeur d'emploi indemnisé, public RSA) ou une prestation sociale de santé (CMUC), la tarification sociale apparaît comme un droit automatique. Toute personne qui répond aux critères d'accès à la tarification sociale peut y prétendre.

Dans les faits, la complexité de la gamme tarifaire rend plus difficile son attribution, pour les agents commerciaux de l'exploitant du réseau de transport collectif. Par ailleurs, le choix stratégique d'une communication ciblée sur les relais sociaux, suppose que ces mêmes agents soient formés et informés des mesures tarifaires : or, tant du côté des acteurs des politiques sociales que des politiques d'insertion ou encore des agents médiateurs des PIMMS, l'information est lacunaire. Si le nombre de tarifs sociaux a pourtant augmenté entre 2001 et 2007, la question de l'accès à l'offre n'est à nouveau pas centrale pour les tarifs sociaux.

3.1. Une gamme tarifaire complexe et difficile à mettre en œuvre

La gamme tarifaire sociale pour les personnes à faibles ressources est constituée de deux niveaux de réduction, mais renvoie à treize catégories de bénéficiaires potentiels, ce qui tend à complexifier les conditions d'accès à ce droit, censé être automatique. La nécessaire simplicité des critères revendiquée par les acteurs qui ont élaboré les mesures tarifaires sociales est en fait complexe pour les agents commerciaux en charge de leur attribution.

Deux niveaux de réduction, treize catégories de bénéficiaires potentiels

La gamme tarifaire sociale du SYTRAL repose principalement sur deux titres : le « Pass Partout S » à 15,80 euros par mois, soit une réduction de 65% sur l'abonnement grand public ; le « Pass 2 Partout » à 8,60 euros par mois, soit une réduction de près de 82,5% sur

l'abonnement grand public¹⁹⁴. Les personnes malvoyantes, les mutilés de guerre ou du travail et les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables bénéficient également d'une tarification sociale, respectivement de 5,20 euros par an pour les deux premiers et de 5 euros par mois pour les derniers.

Ces deux titres correspondent globalement à deux niveaux de ressources différents : autour de 600 euros par mois pour une personne seule, pour le « Pass Partout S » ; autour de 400 euros par mois pour une personne seule, pour le « Pass 2 Partout ». Ils ont progressivement été ouverts à différents ayants-droits :

- le « Pass Partout S » est ouvert aux bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire, de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), du Fond Spécial d'Invalidité (FSI), aux personnes en Contrat d'Accompagnement à l'Emploi (CAE), aux bénéficiaires de l'Allocation de Retour à l'Emploi (ARE) ou Allocation de Retour à l'Emploi Formation (AREF) (taux compris entre 14,97 et 26,93€), aux bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (taux unique à 21,48€), aux jeunes bénéficiant du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ).
- le « Pass 2 Partout » est ouvert aux bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) socle, aux enfants scolarisés de parents bénéficiaires d'un abonnement Pass 2 Partout, aux bénéficiaires de l'Allocation de Retour à l'Emploi (ARE) ou Allocation de Retour à l'Emploi Formation (AREP) (taux inférieur ou égal à 21,48€), aux bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) (taux unique à 14,96€), aux jeunes chômeurs âgés de 18 à 25 ans ayant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois, aux demandeurs d'asile souhaitant le statut de réfugié politique.

Les agents commerciaux, n'étant pas « *des travailleurs sociaux* », n'ont pas de compétences en matière d'analyse des ressources des clients. Outre cette volonté de distinguer politique de transport et politiques sociales, l'analyse des ressources supposerait une autre organisation des agences commerciales (espaces de confidentialité, traitement différencié des clients). L'autre raison - ou conséquence de l'attribution des aides dans les agences commerciales, relève de la volonté de l'AOT de ne pas faire des clients sociaux des gens différents :

« *c'est la même carte pour tout le monde. On n'a pas créé un guichet spécifique* » (Entretien : Responsables de la direction commerciale (2 personnes), Keolis Lyon, 18 juillet 2008).

¹⁹⁴ Tarifs au 1^{er} avril 2010.

Dès lors, les conditions d'accès à ce droit sont strictes¹⁹⁵, afin d'organiser son attribution au guichet de manière égale selon les clients, mais aussi de limiter la fraude.

Le contrôle de la fraude est en effet une préoccupation constante du SYTRAL. Si la CMUC est accordée pour un an aux bénéficiaires, le SYTRAL a d'abord fait le choix d'ouvrir les droits à une tarification sociale via la CMUC pour 6 mois, notamment en vue de limiter les tarifs sociaux et de contrôler la fraude¹⁹⁶. Etant donné le fort recours à la tarification sociale via l'ouverture à la CMUC, l'ancien directeur général du SYTRAL avait également souhaité contrôler qu'aucune fraude ne soit organisée par les bénéficiaires, via la falsification de justificatifs, notamment ceux de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire : le SYTRAL avait transmis à la CPAM une liste tirée de façon aléatoire de personnes bénéficiaires d'un titre social au titre de la CMUC. Aucune fraude n'avait cependant été détectée¹⁹⁷.

Comme le montrent les tableaux suivants, les deux principaux abonnements, ouverts à treize catégories de bénéficiaires, sont accessibles sur présentation de justificatifs très précis. Ces justificatifs doivent mentionner le fait que la personne soit allocataire de tel ou tel droit sous condition de ressources ou dans telle ou telle situation (CMUC, AAH, FSI, CAE, etc.), mais aussi bien souvent émaner d'un organisme des politiques sociales, de santé ou de retour à l'emploi (CPAM, DDTEFP, etc.), le papier à en-tête ou cachet faisant foi.

¹⁹⁵ « Les juristes parlent dans ce contexte de clauses conditionnelles. Ces derniers sont généralement formulées selon le schéma : « *si, alors* » » (Knoepfel *et al.* 2006 : 172).

¹⁹⁶ Source : entretien avec un technicien du SYTRAL, 8 février 2008.

¹⁹⁷ *Ibid.*

Tableau 19 : Justificatifs à présenter pour bénéficier d'un abonnement Pass Partout S selon le statut

Pass Partout S 16.40€ (1^{er} avril 2008)	Justificatifs à présenter
CMUC	Attestation CMU établie par la CPAM précisant le versement de la CMU complémentaire
AAH	Notification de l'allocation ou attestation en cours
FSI	Déclaration trimestrielle de ressource
CAE	CAE avec cachet de la DDTEFP
ARE < 25.01€/jr	Dernier avis de paiement de l'allocation. Si la personne est employée dans le secteur public, dernier bulletin de paye.
ASS = 20.10€/jr	
FAJ	Justificatif délivré par le comité local de FAJ

Auteur : C. Féré, 2011 – Source : SYTRAL

Tableau 20 : Justificatifs à présenter pour bénéficier d'un abonnement Pass 2 Partout selon le statut

Pass 2 Partout 8.20€ (1^{er} avril 2008)	Justificatifs à présenter
RSA socle	Demande à faire auprès du CCAS ou de la MDR
Enfants scolarisés de parents bénéficiaires d'un abonnement Pass 2 Partout	Certificat de scolarité et cartes Técély des deux parents ou justificatif si un seul parent.
ARE < 14€/jr	Dernier avis de paiement de l'allocation. Si la personne est employée dans le secteur public, dernier bulletin de paye.
ASS = 14€/jr	
Jeune chômeur	Jeune (18-25 ans) et au chômage au moins 12 mois sur les 18 mois
Demandeur du statut de réfugié politique	Dernier avis de paiement de l'allocation d'insertion et récépissé du dépôt d'une demande de réfugié

Auteur : C. Féré, 2011 – Source : SYTRAL.

Pour rappel

CMUC : Couverture Maladie Universelle Complémentaire

FSI : Fond Spécial d'Invalidité

ARE(F) : Allocation de Retour à l'Emploi (Formation)

FAJ : Fonds d'Aide aux Jeunes

AAH : Allocation Adulte Handicapé

CAE : Contrat d'Accompagnement à l'Emploi

ASS : Allocation de Solidarité Spécifique

Les agents de guichet face à la complexité du monde social

La politique commerciale de l'exploitant du réseau est mise en œuvre « *via différents canaux* » : les agences commerciales, les points services, la vente aux administrations et aux collectivités¹⁹⁸. La demande d'ouverture de droit à une tarification sociale peut se faire au guichet d'une des 12 agences commerciales du réseau TCL (dont 8 sont situées à Lyon)¹⁹⁹ : ce sont donc des agents commerciaux qui sont en charge de procéder à l'examen des demandes et à l'attribution et l'ouverture de ce droit sur la carte de transport en commun du réseau TCL.

La gamme tarifaire sociale a été construite par le SYTRAL pour qu'elle soit techniquement simple à mettre en œuvre pour les agents commerciaux : « *il faut que ça soit oui ou non* »²⁰⁰.

« Les agences commerciales sont un lieu d'information. Je maintiens que c'est un lieu commercial. Les agents commerciaux n'ont pas à faire un travail qui relève de l'action sociale. Ils n'ont ni le temps ni les connaissances de monter des dossiers pour vérifier si les gens ont les bonnes conditions de ressources. (...) Il faut trouver un moyen qui soit efficace et qui permette l'accès à des réductions tarifaires qui soit non discriminante. Le fait d'avoir une carte d'abonnement qui soit la même pour tout le monde, ça c'est important. (...). Les agences ont un devoir d'information. Le personnel est, sur le principe, doit être formé à ça. (...) L'idée c'est de pouvoir proposer à chaque usager un titre pour l'usage qui est le sien. (...). D'où l'intérêt d'avoir une gamme simplifiée, qui soit facilement maîtrisée »
(Entretien : Fawzi Bénarbia, élu GAEC au SYTRAL, 2001-2007, 22 avril 2008).

Dans les faits, l'attribution de la tarification sociale s'avère néanmoins être une activité difficile pour les agents de guichet. Alors que l'objectif était que les agents commerciaux n'aient pas à déployer des compétences sociales, ces derniers doivent comprendre la situation de la personne, étant donné la complexité de la gamme tarifaire :

« En agence commerciale, l'ensemble des agents sont formés sur l'ensemble de la gamme tarifaire. Les procédures sont simples, sauf pour la tarification sociale, où c'est plus complexe. (...). Les agents doivent avoir une connaissance globale. Il y a aussi la volonté de ne pas mettre en exergue la situation des clients. Et puis, les agents commerciaux n'auraient pas forcément voulu s'occuper que de ces clients, qui sont les plus difficiles. Ils ont des difficultés à s'exprimer, les agents ont des difficultés à les comprendre. (...) Les clients ont des difficultés à amener tous les papiers. (...) Il faut qu'ils comprennent la situation du client : est-ce qu'il est demandeur d'emploi, RMIste, etc. Quelle aide de l'ASSEDIC touche-t-il ? A quel plafond ? S'il dépasse d'un centime, ça ne marche pas. C'est des

¹⁹⁸ Source : Entretien auprès de deux responsables de la direction commerciale, Keolis Lyon, 18 juillet 2008.

¹⁹⁹ Ces 12 agences sont situées à Lyon (Bellecour, Croix-Rousse, Gare de Vaise, Gorge de Loup, Grange Blanche, Hôtel de Ville, Part-Dieu, Perrache, Vieux Lyon), Villeurbanne (Bonnevay), Bron (Parilly) et Givors.

²⁰⁰ Source : Entretien auprès d'un ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008.

questions qui prennent du temps pour orienter la personne et savoir s'il a droit à une réduction, quel papier il faut qu'il présente. C'est compliqué, il y a du monde, les gens n'ont pas forcément envie de montrer leurs papiers, avec leurs revenus. » (Entretien : Responsables du service commerciale (2 personnes), Keolis Lyon, 18 juillet 2008).

Des dysfonctionnements apparaissent également lors de la confrontation entre les catégories administratives et les justificatifs définis *a priori* et en amont, et la réalité des situations individuelles des usagers et des justificatifs qu'ils présentent, émis par les institutions des politiques sociales : ils sont tels que le service commercial de Keolis a mis en place une procédure spécifique de gestion de ces questions²⁰¹.

Les agents de guichet sont à la fois confrontés à la complexité des situations sociales des personnes qui font une demande de tarifs sociaux, et à la complexité des catégories administratives qui permettent d'y répondre, voire même au hiatus entre les deux.

Une communication ciblée sur les relais sociaux

Le SYTRAL a fait le choix d'une communication qui repose sur « *les relais sociaux* » plutôt qu'une « *communication grand public* ».

« - ça a été fait (...) parce qu'au départ, l'idée de le faire comme ça, c'est parce que on avait fait un travail sur l'information dans les quartiers difficiles.

- D'accord.

- Et on s'était aperçu que (...) l'information elle avait énormément de mal à passer. Mais, qu'elle passait bien par les relais locaux, par tous les gens qui sont sur le terrain. Donc, on avait plutôt privilégié ce travail là, parce qu'on avait travaillé sur ces secteurs là, sur ces populations là bien en amont de la tarification » (Entretien : Responsables du service commerciale (2 personnes), Keolis Lyon, 18 juillet 2008).

En effet, le Compte-Rendu du groupe « *Equité et solidarité* » lors de la révision du PDU en 2003, avait fait le constat que « *les titres sociaux sont peu connus ni du grand public ni des professionnels* ». Une des mesures proposées était alors de « *développer l'information des usagers et des professionnels sur l'existence et les modalités d'accès aux titres de transports à tarification sociale* »²⁰².

²⁰¹ Source : Entretien auprès de deux responsables de la direction commerciale, Keolis Lyon, 18 juillet 2008.

²⁰² Source : Révision du Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération lyonnaise, *Synthèse du groupe de travail « Equité et solidarité »*, juillet 2003.



Figure 12 : Affiche grand public de la gamme tarifaire située sur un distributeur de titre (photo : C. Féré 2011)



Figure 13 : Guide tarifaire pour les personnes à faibles ressources 2011 (source : SYTRAL 2011)

Le SYTRAL a donc proposé un guide tarifaire spécifique pour les personnes à faibles ressources, disponible en agence commerciale TCL. Cependant, la gamme tarifaire sociale ne fait pas l'objet d'une communication grand public (*cf. figures 12 et 13*). La stratégie de communication privilégiée est justifiée par le SYTRAL par la nécessité de favoriser l'accès aux droits à une tarification sociale et la volonté de ne pas stigmatiser les bénéficiaires de ce dispositif. Mais, elle permet également de ne pas avoir à expliquer cette politique de solidarité aux autres usagers, pour lesquels le prix des titres augmente chaque année :

« - Pour l'instant, en tout cas le Président du SYTRAL dit, ne veut pas communiquer dessus officiellement, pour ne pas faire voir aux autres qu'il y a des gens qui paient peu.

- ça se voit sur les...prix qui sont affichés

- C'est pas affiché. Ceux là ne sont pas affichés oui. Mais c'est délibéré, c'est pas anodin. Il ne veut pas. (...) Les autres usagers ne comprendraient pas. C'est inexplicable pour les autres usagers qu'on augmente la tarification (...) pour eux régulièrement ; et que pour d'autres, on leur paie un tarif qui est vraiment peu cher. » (Entretien : Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, Lyon, 23 octobre 2008).

Cette stratégie de communication ciblée qui fait le pari de l'explication, plutôt que de la seule information, peut contribuer à favoriser l'accès aux droits (Chauveaud et Warin 2009). Cependant, là où le bât blesse, c'est que ces critères, qui varient d'un statut à l'autre, sont

méconnus des acteurs des politiques sociales et des relais sociaux auprès de qui nous avons pu enquêter.

3.2. La méconnaissance des tarifs sociaux par les relais sociaux, pourtant choisis pour assurer la communication

Malgré la création d'une gamme tarifaire sociale, l'AOT a maintenu ses conventions avec les acteurs sociaux – les CCAS – puis a progressivement intégré d'autres acteurs – les Missions Locales ou encore les PLIE. Ces conventions permettent à ces acteurs des politiques sociales et du retour à l'emploi de participer à la mise en œuvre de la tarification sociale auprès de ceux qui sont potentiellement bénéficiaires de ce droit automatique, mais qui ne peuvent y avoir accès, faute de pouvoir présenter les bons justificatifs nécessaires à l'accès à cette aide sociale. Ces partenariats avec les acteurs des politiques sociales doivent permettre de répondre à une partie des publics dont la situation ne leur permet pas de rentrer dans les « *cases* » de la gamme tarifaire²⁰³.

Tous les acteurs des politiques sociales ou de l'emploi qui ont une convention avec l'AOT peuvent attribuer un droit à un abonnement social, mais l'ouverture de droit est réalisé par les agents commerciaux. Cependant, les acteurs des politiques sociales, de l'emploi ou les agents médiateurs au sein des PIMMS méconnaissaient ou méconnaissent ces dispositifs.

Des acteurs intermédiaires peu informés

Les CCAS du périmètre de la Communauté Urbaine de Lyon peuvent être partenaires de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique tarifaire depuis 1996. Les Maisons de départements, missions locales sont partenaires, dans le cadre de la politique en direction des 16-25 ans. Les PLIE de l'agglomération lyonnaise ont également signé une convention de partenariat avec le SYTRAL en 2002, qui leur permet d'ouvrir des droits à la tarification sociale et de prendre en charge le financement de l'abonnement pendant un à plusieurs mois. Les principaux motifs de délivrance sont l'emploi, la recherche d'emploi, l'entretien d'embauche, les stages et formations.

²⁰³ Source : entretien, chargé de mission tarification sociale SYTRAL, 8 février 2008.

Un des enjeux de ces conventions est cependant l'information des acteurs intermédiaires eux-mêmes. Le PLIE Uni-Est qui a collaboré avec le SYTRAL dans le cadre des aides à la mobilité, a en effet constaté que nombre de personnes qui pouvaient avoir accès à une tarification sociale n'en avait pas connaissance, tant chez les bénéficiaires que les acteurs de l'insertion :

« - Quand je suis arrivée ici en 1998, je me suis aperçue, à la fin qu'on payait beaucoup d'argent au SYTRAL, parce que les bénéficiaires PLIE étaient à plein tarif.

- A 44 euros par mois ?

- En 2001, on était à plein tarif. D'accord, on payait en plein tarif parce que les gens ne connaissaient pas... Il y en a qui étaient demandeurs d'emploi, qui ne savaient pas qu'ils avaient droits à des abonnements tarifs sociaux à l'époque, puisqu'ils existaient déjà. Mais, je me suis aperçue aussi que je remboursais des pleins tarifs pour des allocataires du RMI. (...) J'ai dit aux personnes PLIE qu'on a sur les différents territoires (...), quand c'est allocataire du RMI (...) qu'il aille voir le CCAS ou la MDR. Et, c'est à eux de leur faire l'ouverture de droits, parce qu'en plus y aura une ouverture de droits à 7 euros, enfin à 8,20 euros plutôt que 16 euros. On voit que toute l'information n'était pas passée. Et, aujourd'hui c'est pareil, c'est pour ça que je remets à jour, parce que le réseau TCL change, mais que il y a plein de gens qui ne connaissent pas les tarifications sociales (...). Que les gens lambda ne connaissent pas, mais aussi les responsables d'associations... Parce que ça bouge, parce qu'ils ont connus à un moment et qu'ils se sont pas remis à jour. Parce qu'ils ont trop de choses à faire »
(Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

Des fiches mobilité ont été réalisées par le PLIE Uni-Est, pour les 12 communes de l'est lyonnais du PLIE, à destination des prescripteurs et relais sociaux des territoires, rappelant les différents critères d'accès aux tarifs sociaux des transports collectifs urbains, mais aussi des transports régionaux, ainsi que les lignes de bus passant dans les communes concernées.

Une action de médiation urbaine essentiellement liée à la vente de titres

Les Points Information Médiation Multiservices (PIMMS) participent de la mise en œuvre de la tarification sociale, en tant que partenaire de l'opérateur de transport Keolis Lyon, à la fois comme point de vente et comme espace d'accès aux services publics. Les PIMMS sont des espaces de médiation urbaine, implantés dans des quartiers où la population est considérée comme fragile (quartiers sensibles ou paupérisés). Ces structures ont trois domaines d'action - l'information et le conseil, la médiation financière, et la vente de produits, notamment dans le

domaine des transports en commun. Structures généralistes de premier niveau, financées à parité par des entreprises de services publics et des collectivités, le principe est la médiation par les pairs. Ouverts comme une agence commerciale, les PIMMS ont une mission de service public et d'accès au droit. Ils accueillent sans rendez-vous leur public, par le biais des agents médiateurs en insertion professionnelle.

L'exploitant actuel du réseau lyonnais, Keolis Lyon, est un partenaire des PIMMS depuis leur création dans l'agglomération lyonnaise au milieu des années 1990²⁰⁴. Les agents médiateurs²⁰⁵ ont une fonction d'information sur le réseau et les tarifs TCL, de médiation financière sur amendes et de vente de titres de transports. Si l'ouverture des droits à une réduction nécessite de passer par une Agence TCL, le rechargement des abonnements peut se faire dans les PIMMS. Aujourd'hui au nombre de 7, les PIMMS se situent dans deux arrondissements lyonnais et quatre autres communes de l'agglomération (Bron, Rillieux-la-Pape, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne). Dans l'agglomération lyonnaise, la fréquentation des PIMMS varie entre 15 et 80 accueils par jour. En 2007 et 2008, plus de 147 000 personnes ont été accueillies dans l'agglomération lyonnaise. Sur près de 70 000 motifs d'accueil en 2007 dans les 7 PIMMS de l'agglomération lyonnaise, 24 000 motifs concernaient les entreprises, parmi lesquels 10 000 concernaient les TCL.

Tableau 21 : Accueils réalisés pour Keolis au sein des PIMMS en 2007 et 2008

	Nombre de motifs d'accueil Keolis Lyon	Nombre de motifs d'accueil entreprise	Nombre de motifs d'accueils total
2007	10 459		73 575
2008	9 911	31 812	78 895

Auteur : C. Féré 2011 - Source : PIMMS Lyon Agglomération, Rapport d'activité 2007 et 2008.

L'information et la médiation sur formalité représentent 20% des motifs d'accueil TCL, la médiation financière 29% et la vente de produits entreprises 51%. La demande pour les transports urbains est donc forte au sein des PIMMS, mais la principale activité réalisée est la vente de titres.

²⁰⁴ Cette expérimentation est née en 1996, dans l'agglomération lyonnaise, plusieurs entreprises (transporteurs, fontainier, La Poste, SNCF, France Télécom) constatant des difficultés à assurer leur mission de service public, notamment dans les quartiers sociaux. Depuis l'ouverture du premier PIMMS en 1995 dans le quartier des Etats-Unis à Lyon, le réseau n'a cessé de s'agrandir dans l'agglomération lyonnaise, faisant d'elle la tête de pont du réseau PIMMS actuel qui comptabilise 30 PIMMS en France (source : entretien Union Nationale des PIMMS, mars 2009).

²⁰⁵ Les agents médiateurs sont des personnes en insertion embauchées en CAE ou contrat adulte-relais pour une durée de 2 à 4 ans. Le niveau de qualification des agents médiateurs est variable, leurs compétences aussi.

Nous avons réalisé des entretiens collectifs auprès des agents médiateurs des PIMMS pour comprendre dans quelle mesure ils participaient à l'accès à la tarification sociale pour les personnes à faibles ressources. Lorsque les entretiens avaient été réalisés, peu d'agents avaient été formés à la tarification sociale des Transports Collectifs Lyonnais (TCL). En effet, les dernières sessions de formation organisées par Keolis Lyon, l'exploitant du réseau, dataient de plusieurs années.

Aussi, du fait des changements de personnels importants au sein des PIMMS, de nombreux agents n'avaient pas été formés. La connaissance de la gamme tarifaire sociale était à géométrie variable, et l'information transmise aux clients aussi : certains renvoyaient directement les personnes vers les agences commerciales, avec les documents de base nécessaires pour faire établir une carte en agence (pièce identité, photo d'identité, feuille d'imposition), mais sans avoir une bonne connaissance des différents statuts et des conditions d'accès.

Par ailleurs, contrairement à d'autres droits sociaux comme les tarifs sociaux pour l'électricité ou le gaz, l'information sur la tarification sociale se faisait essentiellement de manière curative, lorsqu'un contentieux était survenu (amende TCL), et non pas de manière préventive. Suite à notre enquête et en lien avec le changement de direction au sein des PIMMS, Keolis Lyon a organisé de nouvelles sessions de formation en juillet 2009.

Les PIMMS répondaient cependant à d'autres besoins en matière de transports collectifs. Les agents médiateurs peuvent notamment accorder des délais de paiement en début de mois, si les usagers paient par chèque :

« Il y a aussi la facilité de paiement. Ils nous demandent de bien avoir la gentillesse quand ils paient avec des chèques de bien vouloir les encaisser après. On respecte ce délai, alors qu'en agence ça ne se fait pas. (...) Parce que les gens ils viennent le 5. Ils le disent. Nos prestations, on les reçoit que... »
(Entretien collectif avec 3 agents médiateur, PIMMS Vaise, 10 juin 2009).

Or, cette question du paiement en début de mois est centrale pour les tarifs sociaux. Les prestations sociales sont bien souvent payées en début de mois, soit plusieurs jours après que le mois ait commencé. Les statistiques du SYTRAL montrent que ce décalage entre le paiement des prestations et le début de l'abonnement se traduit par de réelles difficultés pour accéder aux titres sociaux : bon nombre d'usagers n'achètent leurs titres sociaux qu'après la première semaine du mois. Le SYTRAL ayant constaté ce décalage, les abonnements sociaux sont un des seuls titres pour lesquels il est encore possible d'acheter un abonnement pour le

mois courant après le 20 du mois (date à laquelle on peut d'ores et déjà acheter un abonnement pour le mois suivant)²⁰⁶.

Les agents médiateurs ont également un rôle en matière d'accompagnement à l'élaboration d'itinéraires, en utilisant notamment le calculateur d'itinéraire du réseau de transports collectifs lyonnais.

« Il y a beaucoup de personnes aussi qui ne maîtrisent pas la langue. On arrive à adapter le vocabulaire, à leur expliquer. C'est pareil, toutes ces personnes qui viennent pour un itinéraire, on prend le temps de leur expliquer, de les rassurer, de leur sortir un plan. Quand ils ne savent pas lire, on les oriente au mieux » (Entretien collectif avec 3 agents médiateur, PIMMS Vaise, 10 juin 2009).

Des relais sociaux qui ne s'inscrivent pas tout à fait dans les creux de la politique de transport

Par ailleurs, si les acteurs des politiques sociales ouvrent bien souvent un droit à la tarification sociale pour ceux qui sont suivis, l'attribution n'est pas automatique : les aides à la mobilité sont soumises à d'autres logiques, celles des aides sociales détaillées en partie dans le chapitre précédent.

En effet, y compris pour accéder aux titres sociaux via les relais sociaux, que ce soit les PLIE, les CCAS ou encore les Missions Locales, les démarches peuvent s'avérer complexes :

« Et même on le voit avec nos opérateurs, les Missions Locales qui nous demandent si tel jeune pourrait avoir un autre tarif, parce qu'ils ont le Fond d'Aide aux Jeunes, mais, « ça prend trois plombes », enfin c'est leur expression. Alors que nous, du jour au lendemain, ils ont le titre, parce qu'il y a un formulaire à remplir. Il y a le nom de la personne, mais du moment qu'il entre dans la grille PLIE et qu'il est PLIE, on ne s'autorise pas à dire non. A part si on n'a plus les sous. (...) Comme on est beaucoup plus simple par rapport aux démarches administratives, par aux droits à l'abonnement qu'on délivre, certains pourraient être délivrés en agence TCL directement, parce que les personnes sont demandeurs d'emploi longue durée (...) Mais qui n'y vont pas, parce que quand ils y vont, ils n'ont jamais les bons papiers. Et ils doivent toujours attester sur l'honneur... (...) L'insertion, on demande tout le temps aux gens de prouver qu'ils veulent s'insérer dans la société. C'est bien, sauf que au bout d'un moment quand on vous fait signer 40 000 papiers pour dire que vous voulez vous insérer, vous même vous ne donnez plus à votre signature aucune signification. (...) La société veut bien vous donner quelque chose, mais en contrepartie vous devez vous engager, ce que tout le monde est

²⁰⁶ Entretien : chargé de projet SYTRAL, 24 avril 2008.

capable d'entendre sauf qu'au bout d'un moment (...) Quand on vous demande 40 fois la même chose... Votre « oui » n'a pas du tout le même sens que si on ne vous le demandait qu'une seule fois ». (Entretien : Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1^{er} avril 2008).

A nouveau, cet extrait d'entretien montre que l'accès aux tarifs sociaux dans le cadre des politiques sociales ou d'insertion n'est pas un droit automatique, et dépend en partie du contingentement de l'offre, de lourdeurs administratives, pour les usagers mais aussi pour les professionnels, en particulier via le Fond d'Aide aux Jeunes destiné qui est un critère mis en œuvre par le SYTRAL pour l'accès aux transports collectifs des jeunes de 16 à 25 ans :

« Il y a un document, un formulaire, qui est identique à tous les Fonds d'aide aux jeunes. Parce qu'il y a en très peu des FLAJ sur le Rhône, il y en a quelques uns, je saurais pas vous dire combien, mais on utilise, enfin, tous les fonds d'aide aux jeunes utilisent le même document. Donc ils le remplissent, dedans il y a un engagement contractuel du jeune. Qui quand il est en capacité d'écrire, sait le faire, ou en tout cas, il est aidé par son référent, mais c'est lui qui rédige. Il note les objectifs qu'il souhaite atteindre, pourquoi, et de quelle aide il a besoin pour pouvoir atteindre ses objectifs, d'aide matérielle. Et du coup, il signe. Et si le président du comité local d'aide aux jeunes donne l'avis, va aussi signer, en disant que le comité s'engage lui aussi dans le moyens, etc. Il le signe. Et en parallèle de cet engagement contractuel, il s'appelle comme ça, il y a le dossier où doit apparaître le cursus professionnel ou euh...l'expérience en tout cas qu'a le jeune. (...) Les ressources, s'il est hébergé ou pas. Et puis une explication, un avis sur la demande et pourquoi on le demande. Et, au travers de cela, on analyse le fait qu'on est sur une jeune qui va être en insertion sociale ou en insertion socio-professionnelle ou les deux. Ou sur un jeune qui n'est ni dans l'un, ni dans l'autre, qui n'est pas loin d'y être, mais très à la marge, et qui a besoin d'un coup de pouce. Donc, ça demande quand même au référent une analyse un peu fine, pour que nous on puisse l'apercevoir et attribuer. » (Entretien : Responsable d'un CCAS de l'agglomération lyonnaise, 24 novembre 2008).

Ces lourdeurs administratives se traduisent par un « *non-recours* » (Warin 2006) à l'offre qui s'opère à nouveau en amont de l'utilisateur²⁰⁷, par le professionnel lui-même, au vu de la lourdeur administrative du dossier à constituer :

« - L'année 2007 était un peu particulière, il y a eu moins de demandes.

- Pourquoi ?

- Parce que les référents ne veulent pas faire de dossier pour 16,40 euros. Très clairement, c'est trop lourd pour eux. Alors, après, ne me posez pas la question du pourquoi du comment, je ne saurais pas vous répondre. Il n'empêche que le constat il est quand même là. » (Entretien : Responsable d'un CCAS de l'agglomération lyonnaise, 24 novembre 2008)

²⁰⁷ C'est également le cas pour les aides à la mobilité. Voir chapitre 5 partie 3.

La tarification sociale n'est pas un droit si automatique que doit l'être une prestation sociale sous condition de ressource, et sa mise en œuvre est loin d'être simple, que ce soit pour les agents de guichet confrontés à la complexité du monde social ou pour les relais sociaux, pourtant choisis par le SYTRAL pour assurer la communication.

Une fois encore, les tarifs sociaux ne disent pas leur existence au grand public, et sont confinés à une communication ciblée. Ce choix est doublement stratégique : il peut se justifier par la volonté de favoriser l'accès aux droits des bénéficiaires potentiels, tout en ne l'assumant pas auprès des autres usagers. Il fait également reposer la mise en œuvre de la tarification sociale sur les acteurs des politiques sociales, traduisant une répartition de fait des compétences.

Les relais sociaux, censés s'inscrire dans les creux de la politique tarifaire menée par l'AOT, ne jouent par ailleurs pas tout à fait ce rôle, les critères d'attribution d'un tarif social étant dans ce cas liés au parcours d'insertion sociale ou professionnelle : ils ne répondent pas à un seul critère de ressource, et se traduisent par des formes de non-recours. Outre les usagers qui ne viendraient pas réclamer leurs droits, le non-recours s'opère à nouveau par les relais sociaux eux-mêmes, du fait des lourdeurs administratives, du contingentement des aides, comme nous avons pu l'observer pour les aides à la mobilité.

4. Le tramway T4 et les tarifs sociaux à la rencontre de leurs publics ?

4.1. Des ventes de titres sociaux en augmentation

Malgré la complexité de la gamme tarifaire sociale et de sa mise en œuvre, tant en agence commerciale que par les relais sociaux, le recours à la tarification sociale par les usagers des transports collectifs a considérablement augmenté dans les années 2000, et en particulier suite à l'introduction du statut CMUC.

En 2007, les titres sociaux représentent 12% du trafic global (7% en 2001) et 4% des recettes (2% en 2001). Entre 2002 et 2007, le nombre d'abonnés de la tarification sociale a augmenté de 50%²⁰⁸.

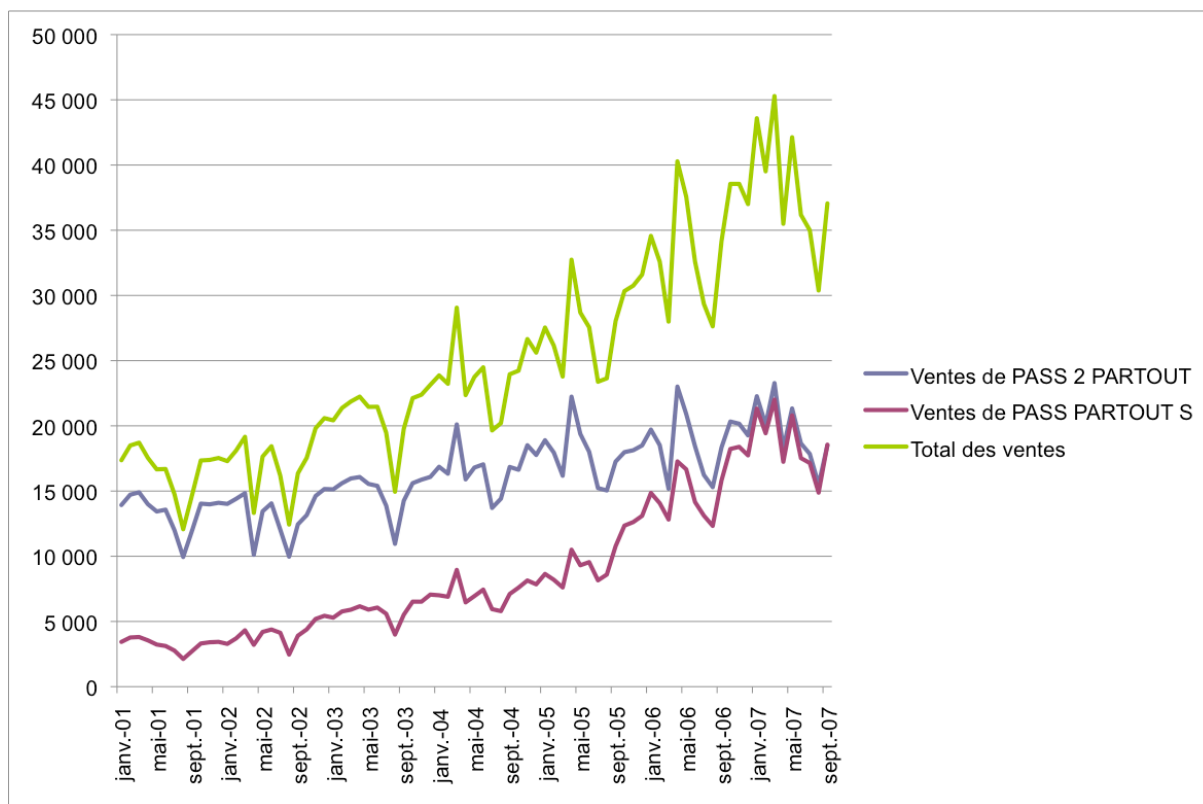


Figure 14 : Evolution des ventes d'abonnements sociaux Pass Partout S et Pass 2 Partout entre 2001 et 2007 (source : SYTRAL 2007)

Le graphique précédent (*cf. figure 14*) montre que ces deux titres sociaux concernent en 2007, près de 40 000 bénéficiaires par mois. Mais, ce sont surtout les ventes d'abonnement « *Pass Partout S* » qui contribuent à l'augmentation de la vente de ces titres. La mise en place de la mesure CMUC aurait d'ailleurs contribué à un plus fort recours à la CMUC dans l'agglomération lyonnaise²⁰⁹.

Cette augmentation des ventes de titres sociaux traduit deux phénomènes : une augmentation de la précarité dans l'agglomération lyonnaise dans les années 2000, mais aussi un plus fort recours aux mesures tarifaires sociales.

²⁰⁸ Source : SYTRAL, 2008.

²⁰⁹ Source : entretien, chargé de projet SYTRAL, 8 février 2008.

En 2007, dans le périmètre de la Communauté urbaine de Lyon, 84 200 ménages sont des ménages pauvres (moins de 603 euros/mois pour une personne seule), soit 11 200 ménages de plus entre 1999 et 2007 (soit + 15% pour les ménages au-dessous du seuil de pauvreté)²¹⁰.

Par ailleurs, en 1999, seul un tiers des bénéficiaires avait recours à un abonnement réduit par une tarification sociale. En 2007, c'est près de la moitié de la cible potentielle - les bénéficiaires de la CMUC - qui y recourt : le nombre de bénéficiaires de la CMUC représentait alors 9,2% des 943 000 personnes inscrites à la CNAM²¹¹.

Ainsi, à la différence des aides à la mobilité qui ratent très rapidement leur public, les volumes de vente de titres sociaux sont tels qu'on ne s'interroge pas s'ils atteignent leur public. Pourtant, force est de constater que seulement la moitié des bénéficiaires potentiels de la CMUC y recourt, sans compter tous ceux qui ne recourent pas à la CMUC (19% en France en 2006), et tous ceux qui ne peuvent y avoir accès, mais qui ne demandent pas leurs droits ou ne les reçoivent pas via les dispositifs sociaux.

On peut également s'interroger sur le rapport à l'offre publique des usagers dans ce phénomène de non-recours. Les acteurs de l'insertion constatent en effet un arbitrage « entre manger et bouger » des bénéficiaires potentiels des tarifs sociaux (*cf. verbatim p. 149*). Mais pour P. Warin, émerge également « *la possibilité d'un rapport de plus en plus nomade ou intermittent à l'offre publique* ». Les travaux menés sur le non-recours indiquent « *la possibilité d'une concurrence entre l'accès à des droits et des services coûteux et non plus gratuits, qui répondent à des besoins courants, et l'accès à des biens de consommation qui favorisent un processus identitaire* » (Warin 2010), ce qui le conduit à s'interroger sur les effets induits par le « *mécanisme de marchandisation de l'offre publique* » (*ibid.*). S'il apparaît clairement que le non-recours à la tarification sociale traduit un « *phénomène de mal-administration* » qui constitue traditionnellement une explication institutionnelle du non-recours, les usagers se détourneraient également de l'offre publique pour des raisons identitaires.

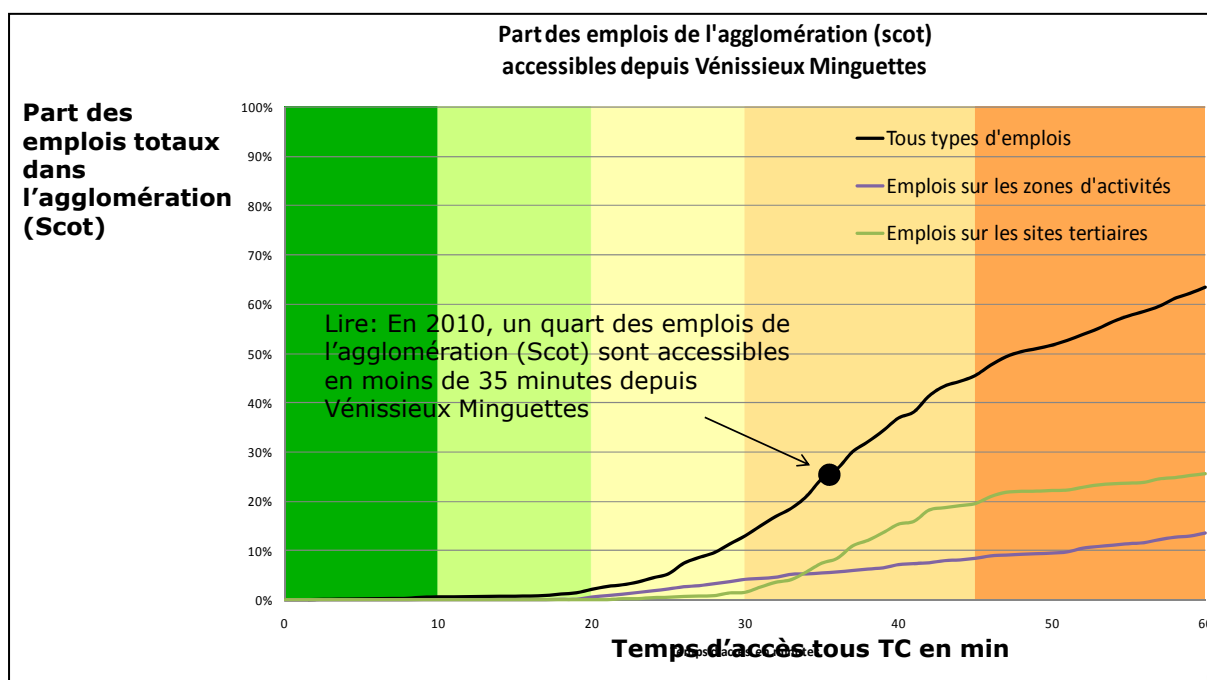
²¹⁰ Source : Observatoire partenarial Habitant, *Atelier n°1 – 28 juin 2011 Les ménages pauvres de l'agglomération lyonnaise d'après FILOCOM, Synthèse de l'étude*, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

²¹¹ Source : INSEE Rhône-Alpes 2010.

4.2. Le tramway T4, une infrastructure plébiscitée par les habitants des Minguettes

La question de l'impact du tramway T4 pour les habitants du quartier des Minguettes à Vénissieux est plus délicate à traiter que celle de l'évolution de la politique tarifaire sociale. La desserte a été plébiscitée comme le montrent les chiffres de fréquentation : si 22 000 voyageurs par jour étaient attendus, ils étaient près de 30 000 en 2010. Il est cependant difficile d'apprécier, faute d'évaluation, dans quelle mesure l'arrivée du tramway T4 a eu un impact sur la mobilité des habitants des Minguettes.

Figure 15 : Part des emplois de l'agglomération lyonnaise accessibles depuis Vénissieux Minguettes en transports collectifs en 2010



Auteur et source : Crozet et al. 2011.

Les travaux du LET ont contribué à montrer que malgré les améliorations de desserte, la part des emplois accessibles en transports collectifs depuis Vénissieux demeure faible. Ainsi, en 2010, un quart des emplois de l'agglomération sont accessibles en moins de 35 minutes depuis le quartier des Minguettes à Vénissieux. Si près de 40% des emplois sont accessibles en 40 minutes en transports collectifs, c'est moins de 10% des emplois des zones d'activités et moins de 20% des sites tertiaires (Crozet *et al.* 2011). Ces résultats tendent à confirmer que l'amélioration de l'offre de transport collectif ne se traduit pas nécessairement par une

amélioration de l'accessibilité, comme D. Caubel l'a également montré dans l'agglomération lyonnaise (Caubel 2006).

Le SYTRAL a mené une évaluation *ex-ante*, auprès des habitants du quartier des Minguettes notamment, en vue de l'évaluation *ex-post* de l'impact de la ligne de tramway T4. Les résultats montrent une forte attente des habitants du quartier des Minguettes : à la proposition « *vous estimez que la création de cette ligne est pour vous et votre famille* », 91% des habitants du secteur enquêté Vénissy-Thorez-Darnaise répondent une « *bonne chose* » contre 85% pour le secteur Paul Bert-Marcel Hoüel du centre de Vénissieux et 78% pour le secteur de Lyon 8^{ème}. A mesure que l'on s'éloigne du centre-ville de Lyon, le tramway est de plus en plus attendu par les habitants, et en particulier par ceux des Minguettes. La perception de l'arrivée du tramway par les habitants du quartier des Minguettes est particulièrement positive, dénotant une attente forte de la part de la population. L'« *accès facilité au centre* » est également mis en avant par les habitants des Minguettes. Les résultats de l'enquête habitant montrent que :

« Les impacts pressentis, les plus partagés de l'arrivée du tramway sont (...) des impacts d'image, de sentiments d'amélioration du quartier (une forme de renouveau) et d'impact sur les valeurs immobilières. L'esthétique même du tramway rejaillit sur l'accroissement de « valeur ». Valeur des appartements, valeur du quartier, valeur des gens. On sent dans les verbatim, la « reconsidération » que peut apporter le tramway » (Source : Procom, *Etude d'impact sur l'arrivée du tramway de la ligne de tramway T4*, juin 2007).

Si les impacts du tramway sont difficiles à mesurer sur l'évolution des pratiques de mobilités quotidiennes et restent à évaluer, il n'en demeure pas moins que le tramway ne constitue pas seulement un outil de requalification urbaine, mais un *outil de requalification de soi*, du fait de l'aspect très qualitatif des aménagements urbains réalisés, qui rejaillissent sur la population du quartier.

« - On a mené une démarche de prospective territoriale à 20 ans (...) pour que les habitants se projettent et voient évoluer leur ville d'ici à 2030. Les habitants, avant ça, ont évoqué comment un petit peu ils vivaient leur ville. Ce sont des habitants du Plateau des Minguettes, je précise, qui ont parlé. Par rapport à cette question là, ils ont dit deux choses, qui montrent que le tramway a joué un rôle important. Un, « nous, on vit à l'échelle du Plateau des Minguettes », et à la rigueur, on a tout au Plateau des Minguettes, on a une mairie annexe, etc. On n'a pas besoin véritablement d'en sortir pour des services de proximité. Et c'est vrai que le Plateau des Minguettes est très bien desservi, en services publics, en équipements sociaux, en commerces, enfin il y a tout ce qu'on veut pour vivre à cette échelle-là.

- D'accord.

- *C'est logique, vous avez quand même 21 000 habitants sur cette partie-là. (...) Les gens disent : « on vit là, mais quand on veut s'épanouir, c'est pas ici », parce qu'il y a de la contrainte sociale, il y a de la contrainte communautaire, on vous regarde... « On va à Lyon ». Et maintenant, c'est très facile, avec le tramway. Et, on l'a vu, parce que c'était beaucoup plus facile pour les femmes, d'aller faire leurs courses, de se déplacer. Il y a eu de ce point de vue là, des évolutions qui ont été remarquées par les acteurs sociaux. C'est eux qui nous l'ont dit, sans qu'on les ait mesuré de manière... (...) Ils nous ont dit que c'était devenu beaucoup plus facile, beaucoup plus simple. D'autant plus que depuis qu'il a été mis en service le tramway, il ne s'est jamais quasiment arrêté. Puisqu'un des soucis qu'on avait à une certaine époque, qui a amené à sécuriser la ville de manière significative, c'était qu'on ait à arrêter les bus systématiquement, voyez au niveau de...(hôtel de ville sur le plan). Parce qu'ils étaient caillassés, parce qu'il y avait des problèmes de sécurité.*

- D'accord. Avec le tramway, ça n'est jamais arrivé ?

- *Ce n'est pas que ce n'est jamais arrivé, c'est qu'on ne l'a jamais arrêté. Si, il y a eu des fois des caillassages, mais c'est très secondaire. Et les habitants se sont très vite attachés à ce mode de transport. Ça peut s'expliquer parce que les gens ont le respect de la qualité de l'aménagement qui a été réalisé, parce qu'il est très qualitatif cet aménagement.* » (Entretien : Directeur du GPV des Minguettes, Vénissieux, 6 janvier 2011).

Dans cette perspective et dans l'idéologie saint-simonienne du réseau (Musso 2003), la mobilité spatiale permettrait la mobilité sociale. Cependant, la desserte des quartiers sociaux par une ligne de tramway ou un bus à haut niveau de service relève de la couture d'un tissu urbain, généralement excentré, au centre-ville et ne permet pas réellement aux habitants de ces quartiers d'accéder aux ressources urbaines et en particulier aux pôles d'habitat, d'emploi, de commerces et de loisirs périphériques (Caubel 2006). Si cette solution relève plus du symbole et de la logique politique d'« *appartenance au réseau* » (Dupuy 1991) que de l'amélioration des conditions d'accessibilité, elle est cependant de ce point de vue effective auprès des populations des quartiers de la Politique de la Ville.

Pour autant, on peut s'interroger sur les coûts de ces infrastructures de transport, dans un contexte de déficit croissant des autorités organisatrices de transport. Ces aménagements urbains très qualitatifs et très coûteux ne peuvent être déployés dans tous les territoires (Ascher 1998), et ne peuvent en l'occurrence constituer une politique pour tous les quartiers de la Politique de la Ville.

Conclusion du chapitre 6

L'évolution de la finalité des politiques de transport depuis les années 1990 s'est traduite par une forte relance de l'offre avec le développement du tramway dans de nombreuses villes françaises, avec un objectif essentiel de transfert modal. En parallèle, la dimension sociale des politiques de transport a fortement évolué, et en même temps à la marge. Du point de vue des enjeux, les mesures de solidarité demeurent fidèles à l'héritage des années 1980, en s'en tenant toujours aux enjeux d'accès au réseau de transport collectif, alors même qu'elles sont loin d'avoir épuisé les enjeux d'accès aux territoires urbains ou d'accessibilité. En revanche, du point de vue de la réponse politique à ces enjeux, les AOT tendent à reconnaître la « *nouvelle question sociale* » (Castel 1995), en passant d'un droit au transport pour tous à un droit à la mobilité ciblée, faisant ainsi évoluer les principes de la justice sociale.

Si les acteurs du transport réduisent la question de l'accès à la mobilité à celle de l'accès au réseau de transport collectif - dans une logique classique de droit au transport - du fait d'inégalités sociales ou spatiales, les mesures de solidarité correspondent davantage au principe d'équité sociale qu'au principe d'égalité du territoire, qui se traduit par un renversement du discours politique sur les « banlieues ». Dans les années 1990, il fallait desservir tous les territoires et il n'y avait pas de banlieues ; aujourd'hui il s'agit de les desservir pour qu'il n'y ait plus de banlieues comme l'exprime B. Rivalta, Président du SYTRAL.

Les dispositifs d'action évoluent également progressivement, des captifs aux faibles ressources pour les tarifs sociaux et les transports collectifs en site propre atteignent lentement les quartiers de la politique de la ville. L'ouverture de la tarification sociale comme le projet de desserte des Minguettes à Vénissieux par le tramway T4 rendent compte du poids des contraintes techniques et gestionnaires au sein de l'AOT, mais aussi de l'importance des enjeux financiers, dans un contexte où les AOT gèrent des déficits très importants dans leurs budgets.

Dans ce contexte, les arbitrages politiques privilégient d'abord les investissements contribuant aux projets d'agglomération et à l'attractivité du réseau de transport collectif et les mesures de solidarités sont retardées dans leur mise en œuvre, et surtout font l'objet de compromis : le projet de tramway T4 est scindée en deux phases, la gamme tarifaire s'est complexifiée faute d'un véritable critère de ressources.

Les tarifs sociaux sont confinés à une communication ciblée et le tramway dessert les Minguettes sans le dire. Les enjeux d'accès aux droits sont dès lors largement absents de l'élaboration des tarifs sociaux et de leur stratégie de mise en œuvre. La tarification sociale n'est pas un droit si automatique que doit l'être une prestation sociale sous condition de ressource, et sa mise en œuvre est loin d'être simple. Malgré cela, la force de ses mesures réside sans doute dans leur dimension collective, qui leur permet de toucher un large public.

CHAPITRE 7

La territorialisation garante de la conciliation ? Des attentes déçues aux vertus des PDIE

Les PDIE ne constituent pas des dispositifs qui répondent directement à la prise en compte des inégalités sociales, à l'instar des aides à la mobilité et des tarifs sociaux qui constituent des mesures de solidarité. Les PDIE apparaissent même d'abord comme une réponse à un enjeu de réduction de la place de la voiture pour les déplacements domicile-travail. En posant la question des mobilités quotidiennes liées à l'emploi, dans les zones industrielles et parcs d'activités de la périphérie de l'agglomération lyonnaise, ils y sont cependant de fait confrontés : la question des emplois à horaires décalés ou tout simplement d'emplois situés dans des zones d'activités conçues pour des accessibilités automobiles, confrontent les acteurs en charge des mobilités à la question des disparités territoriales.

Les PDIE contribuent avant tout au renouvellement des modes de faire de l'action publique et collective en matière d'aménagement et d'urbanisme, à travers une démarche territorialisée, territoriale et partenariale, qui s'inscrit dans le courant communicationnel de la planification (Gauthier *et al.* 2008 ; Gauthier et Paulhiac 2008). Ils font l'objet d'un partenariat entre la Communauté urbaine de Lyon, la Région Rhône-Alpes, l'ADEME et les entreprises rassemblées au sein d'une association d'entreprise.

Ainsi, les PDIE contribueraient à répondre à l'enjeu de la ville durable (Gauthier et Lepage 2005), selon une conception non plus substantialiste d'une action publique qui définit a priori des objectifs, mais davantage procédurale d'une action collective co-produite par le recours à la négociation et à la participation, selon un « *référentiel intégré* » (*ibid.*).

Les PDIE se situent dès lors à la croisée de plusieurs enjeux, mais aussi de plusieurs secteurs de l'action publique urbaine. En cela, ils pourraient constituer un outil à même de concilier les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable, faisant de la territorialisation de l'action collective urbaine la clef de la solution.

1. Un partenariat à même de concilier des rationalités d'action différenciées ?

Le développement des PDIE s'inscrit dans le contexte du développement de plans de déplacements établissements (entreprises, administrations ou autres variantes), à partir des années 2000 en France et notamment dans l'agglomération lyonnaise, qui marque la résurgence de la question de la mobilité des salariés. Dans le cadre des PDE et plus encore des PDIE qui rassemblent plusieurs entreprises d'un même territoire, les enjeux sont multiples et les logiques d'action relèvent de « rationalités d'action et d'intérêts différenciées » (Féré 2009). La territorialisation de la démarche PDIE à l'échelle d'un territoire économique (zone d'activité économique, parc d'affaires), plus vaste que l'entreprise, semble plus favorable à la prise en compte d'enjeux plus globaux.

1.1. Les PDIE dans l'agglomération lyonnaise, ce que change le « i »

Dans le cadre des PDE, pour l'État et l'ADEME, l'enjeu est de réduire les gaz à effet de serre (*cf. chapitre 1 et 2*). Pour les AOT, l'enjeu est d'améliorer l'attractivité des transports collectifs urbains. Quant aux entreprises, elles s'investissent volontiers dans une démarche de ce type en vue de libérer du foncier lié au stationnement notamment²¹² (ADEME 2005).

Les PDIE émergent également à la demande des entreprises dans l'agglomération lyonnaise, et les motivations des entreprises sont plurielles et variables au sein des PDIE. Cependant, la démarche globale portée par les associations d'entreprise en charge des PDIE, répond davantage à des enjeux sociaux et environnementaux que les démarches PDE. Les PDIE s'inscrivent par ailleurs dans un partenariat avec les collectivités locales, en particulier dans le cadre de la politique temporelle menée par la Communauté Urbaine de Lyon en charge du pilotage des dispositifs, qui adopte une approche de la mobilité à partir des rythmes urbains.

²¹² En souhaitant agir sur le stationnement, les entreprises actionnent un levier bien souvent considéré essentiel dans le report modal, car considéré comme déterminant du choix modal et de l'avantage comparatif de la voiture sur les autres modes (Darbéra 2002).

Les préoccupations environnementales et sociales des entreprises dans les PDIE

Les premiers PDE développés dans l'agglomération lyonnaise sont à l'origine une demande des entreprises (Sanofi Aventis, France Télécom), l'autorité organisatrice des transports, le SYTRAL, ne s'était en effet « *jamais intéressé à ce type de dispositif* ». Les entreprises voient dans les démarches PDE un moyen de réduire la part des coûts liés au stationnement des salariés, soit dans un contexte de changement de site, soit d'agrandissement.

Pour ces deux entreprises, la problématique était la même : comment optimiser les déplacements de leurs salariés pour réduire la part de foncier dédiée au stationnement ? Pour France Télécom, cet intérêt pour les déplacements des salariés intervenait dans un contexte de regroupement de trois sites dans le centre de Lyon, à la Part-Dieu. La question était la suivante : comment accueillir plus de personnel avec moins de places de stationnement ? Pour l'entreprise Sanofi, située à Marcy l'Etoile, la demande intervenait dans un contexte de croissance importante de son activité : l'enjeu était alors de réaffecter une partie du foncier dédié au stationnement à la production²¹³. Les PDE ont été saisis par ces entreprises comme une opportunité pour mieux gérer l'espace de production et non les mobilités quotidiennes.

Les PDIE émergent également à la demande des entreprises dans l'agglomération lyonnaise, et les motivations des entreprises - de la très petite entreprise au grand compte - sont plurielles et variables au sein des PDIE. Cependant, la démarche globale portée par les associations d'entreprises répond davantage à des préoccupations environnementales et sociale que dans les PDE, en affichant (*cf. tableau 22*) :

- des préoccupations environnementales, dans une perspective d'exemplarité environnementale, dans des contextes de requalification de territoires économiques ou de renouvellement urbain,
- des préoccupations sociales, dans une perspective d'amélioration de l'accessibilité ou dans une perspective sociale en vue de faciliter le recrutement d'une main d'œuvre faiblement qualifiée et peu motorisée, dans des territoires dépendants de la voiture.

²¹³ Source : entretien, chef de projet PDE, SYTRAL.

Tableau 22 : Le contexte d'émergence des PDIE dans l'agglomération lyonnaise

PDIE ²¹⁴	Année de lancement	Entreprises concernées	Contexte / objectif de la démarche PDIE
ZI Perica	2006	12 entreprises et 3400 salariés potentiels	Problèmes d'accessibilité - Retards dans la réalisation du projet de ligne de BHNS C1 Part-Dieu / Rillieux-la-Pape.
Vallée de la Chimie	2007	27 entreprises et 7700 salariés potentiels	Agenda 21 - territoire pilote du Grand Lyon. Pôle de compétitivité à vocation mondiale chimie-environnement « Axelera ». (devenir la vitrine de la « chimie du futur ») : gestion des risques, environnement.
Lyon Sud-Est	2007	26 entreprises et 2000 salariés potentiels	Problèmes d'accessibilité et de recrutement de la main d'œuvre pour les entreprises. Contexte d'arrivée du marché de gros et du centre pénitencier en 2009 (mais absents du projet) : augmentation du trafic routier.
Techlid	2008	42 entreprises et 3300 salariés potentiels	Démarche d'écologie territoriale en partenariat avec la DREAL et la CCI autour de 4 axes : la mobilité, l'énergie, déchets industriels banals et déchets verts.
Presqu'île	2008	177 entreprises et 2400 salariés potentiels.	1 ^{er} territoire économique de l'agglomération lyonnaise. Démarche de management de centre-ville « Tendance Presqu'île ». Volonté politique de faire de la Presqu'île un territoire exemplaire en matière de mobilité durable.
ZI Meyzieu-Jonage	2009	37 entreprises et 3000 salariés	Zone d'activité durable ». Certification ISO 14001. Extension de la ZI, par un aménageur (SERL).
Ouest lyonnais	2009	<i>Non précisé.</i>	Etude de navettes filière services à la personne (SAP). Problématique de déplacement des salariés des SAP non motorisés dans un territoire de type périurbain, peu dense, pavillonnaire et avec des contraintes de relief.
Val de Saône	2008	*	Agenda 21 - territoire pilote du Grand Lyon. Territoire périurbain par le relief et mal desservi : congestion, mauvaise desserte TC.
Confluence	2009	*	Contexte du projet d'agglomération « Confluence ». ZAC 2 du projet : un quartier sans voiture.
Parc du Chesne	2009	*	Volonté forte du MEEDDM de réaliser un PDIE à l'échelle du parc d'activité.

(Auteur : C. Féré ; Source : Grand Lyon²¹⁵) * Données manquantes au moment de l'enquête.

²¹⁴ Pour les PDIE des commerçants du 7^e arrondissement et du Parc Technologique, nous n'avons pas les données précisant le contexte d'émergence de la démarche.

²¹⁵ Recensement réalisé à partir des pré-diagnostic et diagnostics PDIE, des documents de communication produits par les associations d'entreprise et des entretiens réalisés auprès des acteurs des PDIE (partenaires, développeurs économiques, référents PDIE, conseillers en mobilité).

Seul le territoire économique de la ZI Perica fait figure d'exception par sa volonté de prendre à bras le corps la question des déplacements, dans le contexte de retard d'un projet d'infrastructure de transport collectif. Nous proposons dès lors de présenter le contexte d'émergence des PDIE à l'aune de ces deux principales motivations.

Une volonté d'exemplarité environnementale des entreprises et des pouvoirs publics

Le lancement de PDIE dans une perspective d'exemplarité en matière environnementale est commun à de nombreux territoires économiques (7 sur 10), que ce soit dans le cadre de la reconversion de territoires économiques existants (Vallée de la Chimie, Techlid) ou de projets d'aménagement et de renouvellement urbain (ZAC des Gaulnes à Meyzieu, Confluence).

En 2007, le territoire économique de la Vallée de la Chimie, qui regroupe près de 11 000 emplois et de 70 entreprises du secteur de la chimie – classées Seveso 2 pour certaines, souhaite s'investir dans une démarche de PDIE. La zone d'activité se situe dans le couloir de la chimie, espace de 4 km de large sur 15 km de long, entre l'autoroute A 43 et le fleuve Rhône au sud de l'agglomération lyonnaise. Dans le cadre de la démarche expérimentale Agenda 21 menée par la Communauté Urbaine de Lyon, l'initiative du PDIE de Perica a été relayée auprès des entreprises de la Vallée de la Chimie, qui ont souhaité l'adopter pour le territoire de la Vallée de la Chimie :

« Le directeur de l'Institut Français du Pétrole a tout de suite embarqué et a mobilisé les autres entreprises de la Vallée de la Chimie » (Entretien : chargé de mission Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 1^{er} juillet 2009).

Le développement d'un PDIE dans un des territoires industriels les plus polluants de l'agglomération pourrait s'apparenter à une opération de *greenwashing*²¹⁶ (blanchiment écologique), explicité par l'ADEME par le fait qu'une entreprise se vante d'être « *engagée dans le développement durable, mais dont l'activité générale est reconnue comme problématique d'un point de vue environnemental* »²¹⁷. Le PDIE s'avère cependant complémentaire d'autres actions de développement local et économique menées par les acteurs privés, en lien avec la Communauté Urbaine de Lyon.

²¹⁶ L'ADEME explique que le *greenwashing* est le « mot utilisé communément lorsqu'un message de communication abuse ou utilise à mauvais escient l'argument écologique » (source : *ibid.*).

²¹⁷ Source : Le *greenwashing*, site Internet de l'ADEME, consulté le 1^{er} octobre 2011.
<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=22284&m=3&catid=22341>

Un pôle de compétitivité à vocation mondiale chimie-environnement « Axelera » a été créé en 2005 par Arkema, le CNRS, GDF Suez, IFP Energies Nouvelles et Rhodia, entreprises qui se sont toutes impliquées dans la démarche PDIE. Il a pour objectif d'« *accélérer la construction d'une filière industrielle et scientifique de dimension internationale qui conjugue chimie et environnement* » et de devenir la vitrine de la « *chimie du futur* ». La Communauté Urbaine de Lyon, dans son schéma d'accueil des entreprises, a par ailleurs identifié la Vallée de la Chimie comme un territoire stratégique pour l'implantation de « *cleantech* », dans une perspective de reconversion de cette zone industrielle qui s'est développée autour de la chimie lourde. Il accueille le projet d'« *écopole de Grand Lyon-Feyzin* » et le projet « *Re-Sources* » de création d'un pôle technologique des produits en fin de vie²¹⁸. Le PDIE dépasse dès lors la simple opération de communication qui tout à la fois viserait à « *verdir* » et masquer le caractère polluant de leur activité industrielle. Si le territoire de la Vallée de la Chimie est celui qui illustre le mieux le croisement des enjeux environnementaux et de reconversion économique, en lien étroit avec les pouvoirs publics, d'autres démarches PDIE s'inscrivent dans cette logique.

A l'instar de la Vallée de la Chimie, le Président de l'association d'entreprises Techlid qui regroupe 40 entreprises et quelques 2 800 salariés dans l'ouest de l'agglomération lyonnaise a souhaité que le parc d'affaire, constitué d'un tissu de PME-PMI, s'implique dans une démarche PDIE, au titre de la démarche d'écologie territoriale que l'association mène en partenariat avec la DREAL et la CCI. Cette démarche s'articule ainsi autour de 4 axes : la mobilité, l'énergie (réduction des consommations, utilisations des énergies renouvelables...), les déchets industriels banals (réduction et valorisation des cartons, palettes, papiers) et les déchets verts²¹⁹.

La démarche PDIE de Meyzieu s'inscrit également dans une perspective de management environnemental : l'enjeu est de faire de la zone de Meyzieu-Jonage-Pusignan une des « *zones d'activité durables pionnières de l'agglomération de Lyon* », dans une perspective de certification ISO 14 001²²⁰. L'émergence de la démarche PDIE s'inscrit par ailleurs dans un contexte d'extension de la ZI Meyzieu, avec l'aménagement de la ZAC des Gaulnes (56 hectares) par un aménageur, qui participe également au financement de la démarche PDIE.

Dans l'agglomération lyonnaise, la forte implication des acteurs économiques industriels et tertiaires implantés dans les zones d'activités économiques et parcs d'affaire, conçus dans les

²¹⁸ Source : Communauté Urbaine de Lyon, Cap sur les éco-technologies ».

²¹⁹ Source : Techlid Info, numéro spécial mobilité, avril 2010.

²²⁰ Source : Mobility +, PDIE AIRM, Rapport d'accessibilité.

années 1960-1970 et 1980-1990, s'inscrit ainsi dans un souci de reconversion de ces espaces économiques, pour s'adapter à la nouvelle donne économique.

Cette volonté d'exemplarité est également portée par les pouvoirs publics. C'est en 2007 que le centre-ville de Lyon - la Presqu'île - premier pôle économique de l'agglomération, s'implique dans une démarche PDIE, par le biais de son association de management de centre-ville, Tendance Presqu'île²²¹. C'est pourtant un des territoires où les usages de la marche à pied, des transports collectifs et des deux-roues sont les plus développés de toute l'agglomération, et ce, y compris pour les déplacements domicile-travail : en effet, le diagnostic PDIE réalisé auprès des salariés a révélé que 65% utilisent les TCL au moins une fois par semaine et seulement 30% leur voiture. Cependant, 40% de personnes qui utilisaient la voiture se disaient prêts à changer de mode, dont 60% pour les transports collectifs²²². Pour le PDIE Tendance Presqu'île, outre ce potentiel de report modal, il y avait un enjeu à répondre à la problématique du stationnement en hypercentre (Presqu'île de Lyon), par du report modal des usagers de la VP vers les TC. Cependant, pour l'association comme pour les pouvoirs publics (qui financent pour moitié l'association), il y avait aussi un enjeu à faire du premier pôle économique de Lyon un territoire exemplaire en matière de mobilité et de développement durable :

« Alors par rapport à ces résultats, je sais qu'un élu s'était posé la question « mais pourquoi vous faites un plan de déplacement inter-entreprise ? ». (...) Il y a des gens qui utilisent quotidiennement la voiture et qui se disent prêts à changer pour les transports en commun. Donc là, il y avait un enjeu pour ces gens-là de les... dans le cadre d'un plan de déplacement, de conquérir ces usagers là et de les capter progressivement vers les TC notamment ou train . (...) Il y a à la fois un enjeu de conquérir de nouveaux usagers et un enjeu de fidéliser les usagers notamment des transports en commun ou des modes doux (...) Et un 3^{ème} enjeu, plus pour l'association et le territoire, c'est un enjeu de valorisation de la Presqu'île, sachant qu'on est sur des parts modales comme ça, on n'a pas à rougir, et donc là, il y a un vrai enjeu, dans le sens, l'idée de fédérer les acteurs du projet en mettant en avant l'exemplarité du territoire de la Presqu'île. Mais c'est plus un enjeu de marketing territorial j'ai envie de dire. C'est les 3 enjeux qui ont été pointés à l'issue du diagnostic par EFFIA ». (Entretien : conseiller en mobilité, Tendance Presqu'île, 20 mai 2009).

²²¹ La création de l'association de management de centre-ville en 2006 s'inscrit dans le contexte d'émergence de nouvelles polarités commerciales dans l'agglomération lyonnaise (Confluence, Carré de Soie, Tour Oxygène à la Part-Dieu). Le projet a été porté par le Grand Lyon, la Ville de Lyon et la CCI en particulier. L'association est financée à 50% sur fonds publics et 50% sur fonds privés par les cotisations des entreprises adhérentes en particulier (source : entretien conseiller en mobilité, Tendance Presqu'île)..

²²² Source : EFFIA, *Plan d'actions, Mise en place d'un dispositif collectif de déplacement des salariés des organismes de services à la personne sur les lieux de travail*, 26 janvier 2009.

Les acteurs du grand projet d'agglomération Confluence, vaste opération de renouvellement urbain au sud de la Presqu'île de Lyon, ont également tenté d'initier une démarche PDIE en 2008. L'aménageur du quartier Confluent - la Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA), ex-SEM Lyon Confluence - a la volonté de transformer le quartier du Confluent en une « centralité durable »²²³. Les bâtiments ont obtenu une labellisation Haute Qualité Environnementale, les principes de mixité sociale et fonctionnelle sont appliqués (30% de logements sociaux, une programmation mixte de logements, bureaux et commerces), une concertation innovante est réalisée, mais « *l'implantation des premières entreprises sur la Confluence n'est pas très bien vécue par les salariés* »²²⁴, du fait d'un manque d'accessibilité et d'offre de services et de commerce dans un quartier en chantier.

La démarche PDIE du Parc du Chesne se veut également exemplaire en matière de développement durable : c'est cette fois la volonté des administrations du Ministère du Développement Durable, porteurs d'une expertise en matière de transport²²⁵.

Au final, les enjeux environnementaux sont très présents dans les démarches PDIE, tant du fait des entreprises que des pouvoirs publics. La prise en compte de ces enjeux s'inscrit dans une perspective de croissance économique, voire de développement territorial des territoires concernés.

Des enjeux de recrutement de salariés faiblement qualifiés

D'autres entreprises, situées à la périphérie de l'agglomération lyonnaise et recrutant de la main d'œuvre faiblement qualifiée, rencontrent quant à elles de véritables difficultés d'accessibilité et de recrutement, ce qui motive leur engagement dans un PDIE : situées dans des zones d'activités économiques mal desservies et basées sur une organisation du travail en horaires décalés, leur accessibilité en transports collectifs est en effet limitée.

La zone d'activité économique Lyon Sud-Est, qui est la plus vaste zone d'activité de l'agglomération (1 200 hectares) et qui se situe sur les communes de Corbas, Mions, Saint-Priest et Vénissieux, est caractérisée par une forte activité industrielle de constructions automobile, de transport et de logistique, et plus récemment de commerce de gros. Elle a accueilli la délocalisation de plusieurs activités auparavant implantées au Confluent, dans le

²²³ Source : Maitrallet L., 2008, *Étude sur la mobilité, l'accessibilité et l'offre de services et de commerces sur la Confluence en lien avec l'arrivée des nouvelles entreprises, diagnostic et préconisations*, Grand Lyon.

²²⁴ Source : *ibid.*

²²⁵ Source : entretien, chargé de mission mobilité à l'Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 18 juin 2009.

quartier Perrache (Lyon) : depuis 2009, la commune de Corbas accueille ainsi le deuxième marché de gros de fruits et légumes français qui occupe 40 hectares et emploie 400 salariés, ainsi que la nouvelle prison qui occupe 11 hectares et qui remplace les anciennes prisons Saint-Paul et Saint-Joseph auparavant situées dans le centre de l'agglomération lyonnaise²²⁶. Une des problématiques pour les entreprises en matière de déplacement est qu'elles sont mal desservies, ce qui leur pose problème pour le recrutement d'une main d'œuvre faiblement qualifiée et peu motorisée :

« Les entreprises, elles avaient beaucoup de mal à recruter et (...) ça devenait vraiment presque parfois un handicap, parce qu'on est quand même sur une zone très transport, très logistique, très agroalimentaire, et où on a beaucoup de postes de manutention, de quais, de personnes qui sont faiblement rémunérées et donc qui n'ont pas les moyens d'avoir un véhicule ; soit s'ils l'ont, de se rendre sur place et de faire des kilomètres quand on a salaire minimum » (Entretien : développeur économique, Conférence des maires Porte du Sud, Communauté Urbaine de Lyon, 20 mai 2009).

Un « *PDE de filière* »²²⁷ est également envisagé de manière expérimentale en 2009, avec quelques entreprises de services à la personne de l'ouest de l'agglomération lyonnaise - bassin résidentiel peu dense et mal desservi par les transports collectifs, en lien avec la CCI et la mission développement économique, insertion et emploi de la Communauté Urbaine de Lyon. Il ne s'agit plus de regrouper des entreprises d'un même territoire, mais d'une filière économique, celle des services à la personne qui rencontre des problèmes de mobilité spécifiques, étant donné la fragmentation spatio-temporelle des missions pour les salariés.

Depuis 2006, la CCI mène une action de professionnalisation des organismes de services à la personnes et a mis en place un groupe de travail sur le thème des déplacements des salariés des services à la personnes en 2008 qui réunissait la DDTEFP, la Communauté Urbaine de Lyon ainsi que des entreprises volontaires. Les salariés du secteur des services à la personne sont souvent des femmes à temps partiel qui ont le permis, mais pas de voiture²²⁸, et qui connaissent des difficultés de déplacement : parmi les salariés du secteur, le nombre de personnes ayant le permis de conduire est estimé à 35% et le nombre de personnes possédant un véhicule à 20%. Or, la caractéristique des missions de services à la personnes est qu'elles sont fractionnées dans le temps et dans l'espace, ce qui est problématique pour se rendre dans des bassins d'emploi situés en périphérie, peu denses. La question des déplacements est à la

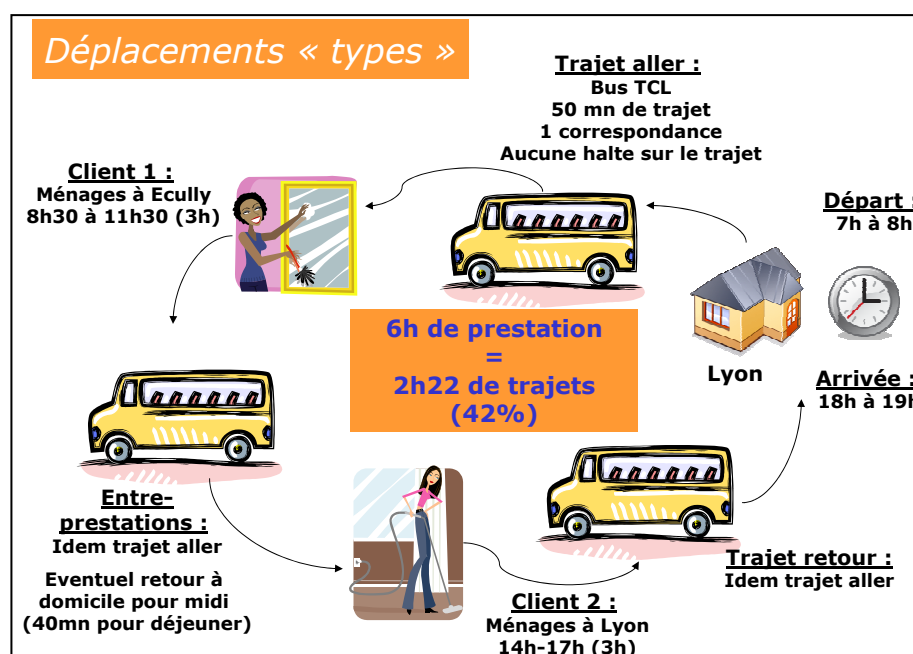
²²⁶ Source : Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Lyon Sud-Est (Scot agglomération lyonnaise), Indicateurs de suivi des Scot – 2008, Sites d'activités d'intérêt métropolitain*, mars 2009, 4 p.

²²⁷ Ce terme est un néologisme proposé par l'Espace des temps.

²²⁸ Source : EFFIA, *Plan d'actions, Mise en place d'un dispositif collectif de déplacement des salariés des organismes de services à la personne sur les lieux de travail*, 26 janvier 2009.

fois un enjeu pour les salariés pour l'accès à l'emploi, mais aussi pour les entreprises qui refusent des clients²²⁹. Une « étude de faisabilité d'une plateforme multimodale de transport des salariés des organismes de services à la personne de l'agglomération lyonnaise » a été confiée à un bureau d'étude. A partir d'entretiens auprès des salariés des entreprises de services à la personnes de l'Ouest lyonnais, l'enquête a permis d'établir un profil type des salariés : une femme entre 26 et 39 ans, célibataire, sans enfant, salariée qui est aide-ménagère depuis 2 à 5 ans, en CDI à temps partiel, travaillant 20 à 35h par semaine, et qui effectue en moyenne 6 interventions par semaine de 3 heures, pour des personnes âgées.

Figure 16 : Schéma de synthèse des déplacements types des salariés des services à la personne de l'Ouest lyonnais



Source : EFFIA 2009.

Les déplacements d'une journée type d'un salarié du secteur des services à la personnes ont été résumés par le schéma précédent (cf. figure 16), qui montre l'importance des temps de trajet et des mobilités quotidiennes par rapport au temps effectif de travail, soit 42% du temps nécessaire à la réalisation des déplacements et de la prestation.

²²⁹ Source : Note de problématique, Action « mobilité et déplacements des employés des entreprises de services à la personne » (document interne, Communauté Urbaine de Lyon, septembre 2009).

Les PDIE sont généralement présentés comme une variante des PDE, dont l'objectif est de réduire la place de la voiture dans les déplacements domicile-travail des salariés, clients et fournisseurs des entreprises (OREE 2009), à partir d'une démarche « gagnant-gagnant » entre la collectivité, les entreprises et les salariés. Si les enquêtes réalisées auprès des entreprises engagées dans des démarches PDE montraient que l'enjeu environnemental était relativement absent de leurs motivations (Van de Walle et Moati, 2006, ADEME 2005), les démarches PDIE s'inscrivent dans une tout autre perspective.

La démarche PDIE de l'agglomération lyonnaise, initiée en 2006 à l'échelle d'une zone d'activité économique périphérique, diffère de la seule logique de libération de foncier, de gestion du stationnement et de renforcement de la productivité pour les entreprises, constatée au début des années 2000 dans les démarches PDE. La territorialisation des démarches à l'échelle de territoires économiques, qui dépassent ainsi le seul cadre de l'entreprise, semblent contribuer à favoriser la prise en compte d'enjeux, renvoyant à la fois à l'attractivité économique, l'environnement, le recrutement ou encore à l'accessibilité du site. Etant territorialisés, les PDIE semblent davantage répondre à des enjeux globaux, de développement et de gestion territoriale. Ils se situent à la croisée des enjeux de développement économique et/ou de développement urbain, dans des contextes de reconversion des zones d'activités économiques, de parcs d'affaires, d'opérations de renouvellement urbain ou d'hypercentre.

Ils ont par ailleurs été initiés en lien avec la politique temporelle de la Communauté Urbaine de Lyon, et non l'autorité organisatrice des transports, comme dans le cadre des PDE.

Une démarche PDIE expérimentée dans le cadre de la politique temporelle

Les démarches PDE initiées dans l'agglomération lyonnaise ont été soutenues par la mise en place d'une politique tarifaire dans le cadre de la politique de transport et de déplacement, mise en place à la demande des entreprises. Le SYTRAL et l'exploitant Keolis Lyon proposent depuis 2002 aux entreprises et établissements de l'agglomération lyonnaise soumis au versement transport une démarche Plan de déplacement entreprise / Plan de déplacement administration conventionnée, qui leur permet de bénéficier d'une participation de l'AOT au

financement de l'abonnement des salariés. En novembre 2007, plus de 80 établissements (entreprises, administrations ou associations) de l'agglomération lyonnaise avaient signé des conventions, permettant ainsi à plus de 10 000 salariés de profiter d'un abonnement de transport en commun à tarif réduit PDE/PDA.

Jusqu'à la mise en place du décret transport qui impose la prise en charge de la moitié des frais de déplacement des salariés par les entreprises, le SYTRAL finançait les PDE/PDA labellisés ADEME, selon deux formules tarifaires : soit 25% soit 50% de réduction pour le salarié sur l'abonnement grand public, le reste à charge étant partagé entre l'entreprise et l'AOT²³⁰. Les démarches PDE initiées dans l'agglomération lyonnaise ressemblent fort à celles décrites dans l'évaluation réalisée par l'ADEME en 2005 ou les recherches menées par I. Van de Walle et P. Moati (Van de Walle et Moati 2005) : elles ont été accompagnées d'une politique tarifaire de l'AOT, à destination des salariés, pour contribuer au report modal des automobilistes, cible de la relance des transports collectifs.

Les PDIE sont développés et soutenus par l'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon, qui prône un urbanisme temporel. Si les PDIE font l'objet d'un partenariat local fort avec les acteurs publics locaux, les acteurs des transports ne jouent à nouveau pas un rôle central.

L'Espace des temps, un lieu d'incubation des politiques territoriales au sein de la Communauté Urbaine de Lyon

L'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon est créé en 2001, à la suite de l'élection de Gérard Collomb (2001-2006), sous l'impulsion de Thérèse Rabatel, élue GAEC du 4^e arrondissement de Lyon et conseillère communautaire. Par son approche expérimentale, innovante et partenariale, l'Espace des temps est placé au sein de la Direction Prospective et Stratégie d'agglomération (DPSA) de la Communauté Urbaine de Lyon, qui joue le rôle d'« incubateur de nouvelles politiques du Grand Lyon ».

Créée en 1998 et alors simple mission, la Mission Prospective et stratégie d'agglomération avait pour objectif de faire entrer la Communauté Urbaine de Lyon dans le 3^e millénaire, dans

²³⁰ La réduction de 25% est prise en charge aux 2/3 pour l'entreprise et au 1/3 pour le SYTRAL (soit 3,75€ par abonnement et par salarié au 1^{er} avril 2006) ; la réduction de 50% étant essentiellement prise en charge par l'entreprise, le SYTRAL participant de manière identique au financement. Par ailleurs, l'abonnement « City Pass PDE » est annuel et le 12^e mois est offert au salarié (source : SYTRAL).

le cadre de la démarche de prospective Millénaire 3²³¹, lancée par R. Barre, Président de la Communauté Urbaine de Lyon de 1995 à 2001.

Suite à l'élection de G. Collomb en 2001 à la Présidence de la Communauté Urbaine de Lyon et malgré ce changement politique, la mission prospective ne disparaît pas et devient la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, au sein de l'administration communautaire. Elle est vue comme « *le lieu d'incubation des nouvelles politiques, abritant les cellules développement durable, participation, Conseil de Développement, bureau des temps..., permettant au Grand Lyon d'affronter de grands changements culturels* »²³². Dès le départ, l'Espace des temps est conçu comme un lieu incubateur de projet.

Il a pour mission de « *repérer les demandes nouvelles des habitants en matière de transports, d'organisation des services publics ou privés, d'accessibilité en terme de coût ou d'horaires* », constatant que les temps et les rythmes évoluent. Le diagnostic de départ présentant l'Espace des temps, montre en effet que la question des temps a évolué : 80% des femmes travaillent, 50% des salariés sont aux 35h, le travail ne représente plus que 14% de notre vie entière, un tiers des salariés changent également d'horaires chaque semaine, que 25% travaillent le dimanche et 48% le samedi. Ainsi, se pose la question de l'articulation des temps des habitants et de ceux du territoire²³³ et l'enjeu est de « *mieux penser l'articulation de la vie quotidienne avec les services urbains* ».

Si le but de l'Espace des temps est « *de rendre la ville plus souple dans son fonctionnement, plus adaptée aux besoins de ses habitants, en un mot plus facile à vivre* »²³⁴, son action s'inscrit au départ dans l'héritage des politiques temporelles menées en Italie, et cible en particulier « *les femmes (...) qui ont le plus de difficultés à accorder leurs différents temps* » et « *les personnes précarisées – qui sont aussi souvent des femmes* »²³⁵. Dès le début, l'Espace des temps travaille également en concertation avec les entreprises, considérées comme de « *grandes organisatrices des temps* ».

Il est conçu comme « *un lieu de dialogue entre les différents partenaires de la ville afin de mieux concilier l'offre et la demande, et d'essayer de répondre aux contradictions à l'œuvre*

²³¹ La démarche Millénaire 3 est la première démarche de prospective stratégique menée en France, par la volonté politique de Raymond Barre de doter la Communauté Urbaine de Lyon d'une démarche innovante. C'était une démarche prospective « politique », et non technique, et « participative ». Elle avait pour objectif de « *créer une culture commune permettant de se construire sur un projet partagé* », et a donné naissance au projet d'agglomération « *21 priorités pour le 21^{ème} siècle* » exposé le 19 septembre 2000.

²³² Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Entretien avec Patrick Lusson, chef de la mission puis directeur de la prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon*, le 15 janvier 2009, Millénaire 3, p. 6.

²³³ Source : Espace des temps.

²³⁴ Source : Thérèse Rabatel, discours lors du vote du 1^{er} budget du Bureau des temps.

²³⁵ Source : délibération de la Communauté Urbaine de Lyon, vote du premier budget du bureau des temps.

en matière d'organisation des temps », mais aussi « *un lieu de décision et d'action* » pour contribuer à la prise en compte de la dimension temporelle dans les politiques territoriales. Ses missions sont définies de la façon suivante : « *améliorer la qualité de vie quotidienne des habitants en réduisant les dysfonctionnements issus des rythmes urbains en terme de services, de mobilité et d'usages de la ville* », « *décloisonner les pratiques en mobilisant l'ensemble des acteurs économiques, sociaux, institutionnels et universitaires* », « *organiser la concertation entre tous les utilisateurs de la ville* »²³⁶. Son travail s'articule autour de quatre axes : la production de diagnostics « *pour une analyse fine des besoins* », la concertation, « *sur chaque projet* », l'expérimentation d'« *actions temporelles locales* » et la communication.

*« La question des temporalités est très récente : il y a des « bureaux des temps » dans une vingtaine de collectivités depuis à peine dix ans. Pour être crédible, il a donc fallu « faire ses preuves ». Aussi, lors du précédent mandat, pour persuader les élus des 57 communes du Grand Lyon, les techniciens, et nos partenaires, de la pertinence de la question des temporalités, nous avons choisi de nous appuyer non pas sur la « philosophie du temps », mais sur des expérimentations concrètes »*²³⁷. (Entretien : Chargé de mission Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 1er juillet 2009).

En 2010, avec la réorganisation de la DSPA et de ses missions, le service deviendra d'ailleurs « Temps et services innovants », mettant davantage l'accent sur la dimension expérimentale et innovante au cœur de la démarche.

Les PDIE sont ainsi portés par une administration de mission au sein de la Communauté Urbaine de Lyon, qui se veut transversale par une approche par les temps urbains, et qui porte une attention particulière aux femmes et aux précaires.

Les expérimentations concrètes de nouveaux services à la mobilité par l'Espace des temps

Lorsque la Mission Espace des temps a été confiée en 2003 à une psychosociologue du CERTU, spécialiste de la question des temps, elle a d'abord fait « *le tour des territoires* » pour voir les premières demandes liées à la question des temps et des mobilités : un

²³⁶ Site web de présentation de l'Espace des temps ; consulté le 12 avril 2011 (http://www.espacedestemps.grandlyon.com/_Presentation/espace_des_temps.htm)

²³⁷ Source : Tortel 2010, Tracés.

questionnaire sur les temps a été envoyé aux 55 communes de la Communauté Urbaine de Lyon pour établir un premier diagnostic d'agglomération sur la question des temps²³⁸.

Les premières expérimentations menées par l'Espace des temps concernent les collèges et lycées mais aussi les entreprises, établissements générateurs de déplacements. La première expérimentation a été menée en répondant à un appel d'offre européen dans le cadre du programme EQUAL, en partenariat avec Agefos PME, sur l'articulation des temps des salariés et des entreprises²³⁹. Ce projet a permis la création de la première crèche inter-entreprise de l'agglomération lyonnaise à Gerland en 2005 (Lyon 7^{ème} arrondissement), en associant les acteurs locaux (parents, CAF, entreprises). Pour T. Rabatel, élue en charge de l'Espace des temps, l'implication de la société civile et en particulier des acteurs économiques, constitue une originalité de la démarche : *« on peut dire que ce sera une originalité du Bureau des temps du Grand Lyon que d'inclure dès le départ des entreprises »*²⁴⁰.

Un travail a également été mené en 2006 sur la fluidification du trafic en centre-ville lié aux temps des établissements scolaires et à leur incidence sur les rythmes de vie des communes et les déplacements aux heures de pointe. La livraison d'un lycée à Neuville-sur-Saône en 2006 a amené la commune à réfléchir avec l'Espace des temps à la gestion des temps pour pallier les problèmes de circulation envisagés dans un contexte de congestion : c'est le décalage des horaires d'ouverture des établissements scolaires qui a été retenu comme solution afin d'étaler les différentes circulations automobiles dans le temps (Abid 2006). D'autres expériences ont été également menées dans le 5^e arrondissement de Lyon ou encore dans le quartier de la Croix-Rousse. L'enjeu n'est pas de résoudre le problème du trafic automobile par des mesures lourdes, en offrant des aménagements ou infrastructures urbaines nouvelles, mais plutôt de mobiliser des mesures dites *« soft »*, par une gestion concertée de la demande qui ne nécessite pas de financements aussi importants qu'un aménagement urbain, et qui intègre à la fois la dimension spatiale et temporelle des pratiques de déplacement. La démarche se veut également participative et mobilise l'ensemble des acteurs du territoire concerné, en vue de coproduire l'action.

²³⁸ Il portait sur les rythmes de garde de la petite enfance, des écoles, des services et activités périscolaires, les rythmes des personnes âgées, des marchés, des transports et déplacements, des entreprises, des mairies et services techniques, des services culturels et de loisirs, des services sportifs, ou encore la concertation (Source : Communauté Urbaine de Lyon, *« Questions de temps » Diagnostic communal*).

²³⁹ Source : Entretien chargé de mission Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 1^{er} juillet 2009.

²⁴⁰ Séance du 9/7/2002, Thérèse RABATEL, Rapport n°2002-682 décisions modificatives du budget 2002 premier budget du Bureau des temps

Que ce soit par le développement de services aux salariés ou encore la fluidification de la circulation à la sortie d'un collège, la gestion et l'organisation des déplacements est un des enjeux forts développés par l'Espace des temps. Un travail de diagnostic et d'expérimentation a également été mené sur les services et les mobilités durant la nuit : il a contribué à la mise en place des navettes « Pleine Lune » par le SYTRAL²⁴¹ en 2005. Une carte des services ouverts « *au cœur de la nuit sur Lyon / Villeurbanne* » a également été réalisée en mars 2007 (30 000 exemplaires).

Avoir été écouté par les acteurs économiques a permis à l'Espace des temps de s'imposer en tant que service innovant, en lien avec la politique territorialisée de développement économique menée par le Grand Lyon auprès des entreprises et des territoires économiques de l'agglomération :

« Notre chance est d'avoir été écouté par les acteurs économiques, ce qui était très important si nous voulions donner une dimension concrète à notre démarche » (Tortel, 2010 : 199).

La mobilité et l'organisation au quotidien des programmes d'activité, en lien avec les acteurs du territoire et en particulier les entreprises, constitue ainsi un des axes forts de l'action menée par l'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon.

Les PDIE, une expérimentation essaimée à l'échelle d'agglomération

C'est par la volonté commune d'entreprises situées dans une zone d'activité économique de la périphérie et réunies au sein d'une association d'entreprises que l'idée d'un Plan de déplacement entreprises à l'échelle d'une zone d'activité a émergé, en lien avec l'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon. Leur motivation était essentiellement liée à l'amélioration de leur accessibilité, pour leurs salariés et clients, en particulier du fait d'une inadéquation de la desserte de transport collectif²⁴².

En juin 2005, une réunion est organisée à l'initiative de l'Espace des temps, pour réfléchir au transport des salariés du territoire du Plateau Nord de l'agglomération lyonnaise. Elle réunit le responsable de la commission transport de l'association, les acteurs des déplacements, les acteurs économiques, les urbanistes territoriaux et l'ADEME (Hernandez 2006). A l'issue de

²⁴¹ Source : Tortel, 2010.

²⁴² En 2005, l'association d'entreprise PERICA apprend que l'ouverture de la ligne de trolleybus C1 sera repoussée à 2011 et décide de mettre en place une « commission transport » pour réfléchir à l'accessibilité de la ZA dont l'attractivité souffre d'un déficit d'image d'une zone congestionnée (Source : Association PERICA, Compte Rendu de l'Assemblée Générale PERICA).

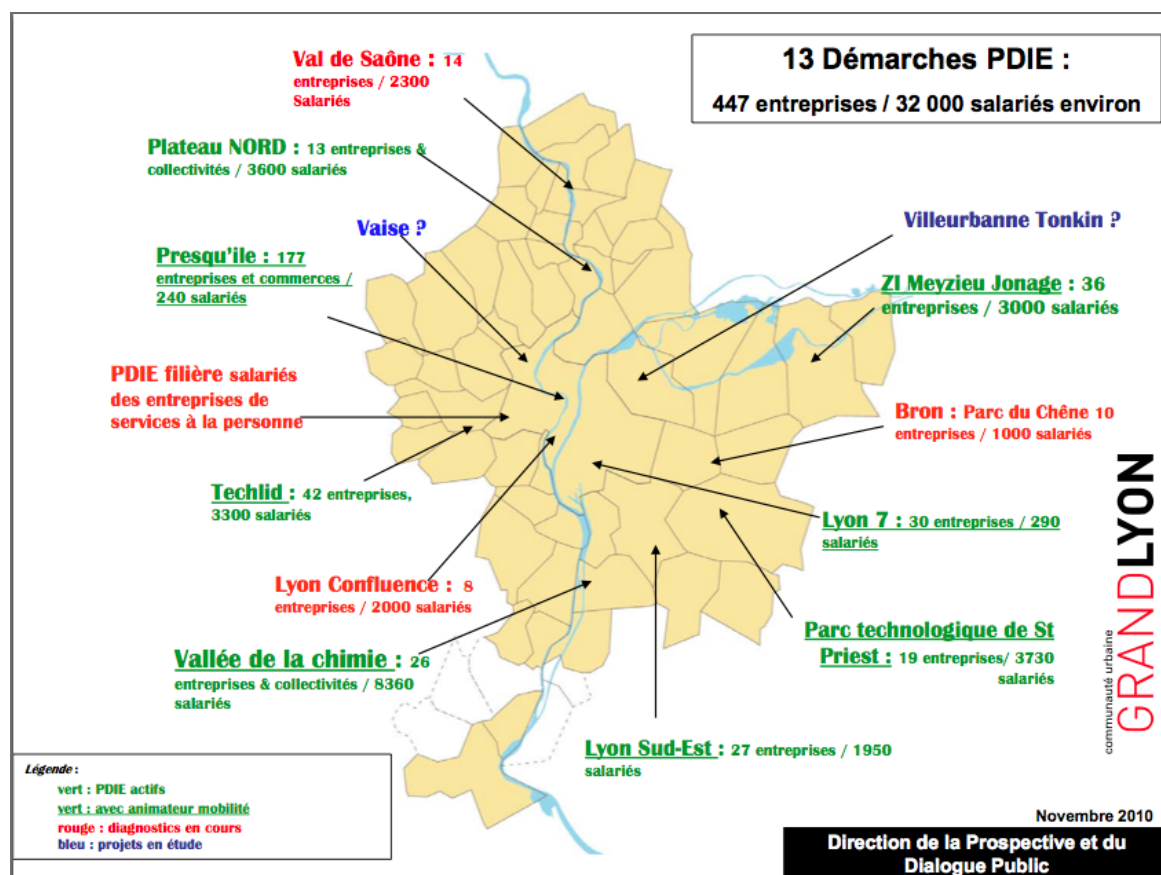
cette réunion, un projet de PDE à l'échelle de la zone est proposé, avec des améliorations possibles et des réductions tarifaires pour les transports collectifs, en lien avec le SYTRAL, mais aussi le développement d'autres actions alternatives. C'est ainsi qu'est lancée la première démarche PDIE de l'agglomération lyonnaise.

Dans le même temps, une réflexion sur les déplacements des salariés du Parc Technologique de Saint-Priest a également été lancée. Le développement de PDIE, qui vise à améliorer la mobilité des salariés dans les territoires économiques, s'inscrit dans la même logique que pour les expérimentations précédentes, en privilégiant une approche partenariale, expérimentale et innovante qui intègre à la fois une dimension spatiale et temporelle.

Rapidement, d'autres territoires souhaitent développer une démarche similaire : en 2007, l'association d'entreprise de la zone industrielle de la Vallée de la Chimie, l'association de management de centre ville de la Presqu'île (hypercentre de Lyon) ainsi que la zone économique Techlid dans l'ouest lyonnais en font la demande. En 2008, c'est au tour de la zone industrielle Lyon Sud-Est ; en 2009, de la zone industrielle de Meyzieu, puis du parc d'activité du Chesne à Bron, ou encore du territoire du Val de Saône.

En novembre 2010, ce sont 13 territoires, 447 entreprises et 32 000 salariés potentiels qui sont concernés par une démarche PDIE. Les démarches PDIE constituent ainsi une expérimentation menée par l'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon, rapidement essaimée à l'échelle d'agglomération, comme en témoigne la carte suivante.

Figure 17 : Carte des PDIE de l'agglomération lyonnaise en novembre 2010



Source : Communauté urbaine de Lyon, DPDP.

Dans l'agglomération lyonnaise, les enjeux soulevés par les PDIE diffèrent assez fortement des PDE, par leurs objectifs, leur ampleur mais aussi leur portage par les politiques publiques. Le retour des questions de mobilité domicile-travail des salariés à l'agenda politique local et au sein des entreprises, ne répond pas seulement à un objectif de réduction de la place de la voiture. Et si ces démarches sont avant tout présentées sous l'angle de la réduction des gaz à effet de serre, par les organismes en charge de la diffusion et de la promotion des PDE, les PDIE apparaissent bien à la croisée de plusieurs enjeux : économiques, environnementaux mais aussi sociaux, et ce, selon une approche innovante par les rythmes urbains.

Les PDIE, démarche territorialisée et transversale, pourraient dès lors être à même de dépasser les contradictions entre les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable. Les PDIE proposent également une modalité de construction et de conduite de l'action collective urbaine innovante, fondée sur le partenariat.

1.2. Des acteurs aux rationalités d'action différenciées

Le caractère partenarial de la démarche est un des fondements des PDIE, que nous abordons à présent. Dès les premiers PDIE, la Communauté urbaine de Lyon s'associe à la Région Rhône-Alpes et à l'ADEME pour piloter les démarches, en partenariat avec les entreprises, représentées par les associations d'entreprises.

Développés sous la houlette du service Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon, les PDIE font l'objet d'un partenariat public-privé inédit regroupant au sein de comités de pilotage : une association d'entreprises, l'Espace des temps de la Communauté Urbaine de Lyon, la Région Rhône-Alpes et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Les développeurs économiques de la Communauté Urbaine de Lyon sont également mobilisés, en participant à travers leur mission d'animation des territoires économiques, de la mobilisation et du dialogue avec les entreprises. Des animateurs mobilité territoriaux contribuent également à la mobilisation des entreprises, dès le lancement de la démarche et/ou pour assurer la mise en œuvre du PDIE. Le SYTRAL n'est pas financeur de la démarche, mais participe aux comités de pilotage et à la mise en œuvre des PDIE (réductions tarifaires et évolution de l'offre TC).

Les PDIE sont donc une démarche multi-acteurs et multi-niveaux, qui participent de mesures initiées dans le cadre de différents secteurs de l'action publique urbaine (politique temporelle, politique de développement économique, politique de transport ou encore politique environnementale). Un des enjeux de la démarche est de mobiliser l'ensemble des partenaires durant toutes les phases de la démarche. Comment ces « *rationalités d'action*²⁴³ différenciés » (Féré 2009) se croisent-elles dans les démarches PDIE ?

²⁴³ La rationalité des acteurs renvoie à au fait qu'ils sont dotés de préférences et adoptent des stratégies d'action conformes à celles-ci (Boussaguet *et al.* 2010) : nous nous intéresserons dans notre analyse aux objectifs poursuivis par les acteurs et aux moyens qu'ils mettent en œuvre dans la démarche PDIE.

La promotion des modes doux par la Région Rhône-Alpes pour faire face à la hausse de fréquentation des TER

La Région Rhône-Alpes est partie prenante des démarches PDIE au titre de sa politique en faveur des modes doux, lancée en 2006. Cette politique se décline selon 3 axes :

« - développement d'une mobilité respectueuse de l'environnement : favoriser le rabattement vers les gares TER par la création d'espaces de stationnement sécurisés, de consignes automatisées, de pistes cyclables de rabattement aux abords des gares, ou encore développer des véloroutes et voies vertes, etc.

- soutien à l'expérimentation de technologies et services innovants, comme les PDIE, des expérimentations par le biais d'appels à projets, des centrales de covoiturage, d'autopartage, etc.

- aide à la mise en œuvre de modes de déplacement légers, individuels et électriques »²⁴⁴.

Elle se veut complémentaire de la politique de transport menée par la Région en tant qu'AOT. Un des enjeux est en effet de favoriser le rabattement des usagers du TER vers les gares, autrement qu'en voiture, en facilitant le rabattement en modes doux, comme l'explique Bernard Soulage, premier vice-président du Conseil régional délégué aux transports, déplacements et infrastructures en 2006 :

« Tous les modes d'accès aux TER et notamment les modes alternatifs à la voiture seront favorisés. Il faut arrêter de ne faire que des parkings à voitures et développer un véritable accueil en gare pour les vélos ».²⁴⁵

Cet objectif politique apparaît au moment où la Région Rhône-Alpes, en charge de la gestion des TER depuis le 1^{er} janvier 2002 (loi SRU du 13 décembre 2000), doit faire face à une augmentation de la fréquentation des TER²⁴⁶, pour les déplacements domicile-travail métropolitains notamment. La collectivité est confrontée au développement du stationnement de voitures, aux alentours des gares périurbaines, de façon anarchique :

« - Avec derrière [cette politique de rabattement des modes doux sur le TER], l'idée de limiter notamment, la pression foncière autour des gares pour installer des parkings. Puisque effectivement, on a un gros problème autour des gares périurbaines avec un développement très fort des parkings, qui sont jusque là gratuits. Et on s'est rendu compte qu'ils étaient utilisés par des gens qui habitent à

²⁴⁴ Source : Communauté Urbaine de Lyon, PDIE 2009

²⁴⁵ Région Rhône-Alpes, « Pour des déplacements doux, la Région teste des consignes collectives à vélo en gares de Moirans et Pontcharra (Isère) », Communiqué de presse, 23 août 2009.

²⁴⁶ Jusqu'en 2007, la fréquentation du TER Rhône-Alpes a connu une augmentation de 30% en 3 ans, dont 10% en 2006, et a stagné en 2007 avec une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 2,9% seulement (INSEE, DRE, 2007, « Un bilan mitigé pour le transport en Rhône-Alpes en 2007 », dossier n°153, Transport, *L'année économique et sociale*.

moins de 3 km. Donc globalement, il y avait un problème de hiérarchie des utilisations. (...) On va dire qu'on avait une grosse proportion des gens qui étaient sur le parking qui pouvaient venir autrement. L'idée, c'était un petit peu d'agir dans ce sens, avant d'aller augmenter des parkings sans fin. C'est une question cruciale puisqu'on est face à une augmentation très importante du trafic TER.

- 10% par an ?

- Oui. Donc, au-delà des problèmes matériels, on a des problèmes d'accessibilité aux cars qui se doublent en plus avec un problème - qui pour l'instant reste marginal mais qui pourrait augmenter - d'embarquement des vélos dans les trains, qui n'est pas compatible pendant les heures de pointe. On n'a pas suffisamment... on n'est pas dimensionnés de façon suffisante pour ça. Et puis de toute façon, c'est pas très pratique d'embarquer son vélo (...). Il y avait cette volonté d'avoir cette articulation importante, et puis d'avoir une expertise au sein de la direction pour développer les modes doux. Et d'avoir un interlocuteur, pour les collègues de la direction des transports, pour qu'ils aient un appui technique, ça c'était important. Et qu'en plus, on ait un discours à porter auprès des collectivités. (...) Une politique avec vraiment le besoin d'avoir quelque chose d'articulé avec les transports » (Entretien : Chargé de mission modes doux, Région Rhône-Alpes, 24 novembre 2009).

Dès lors, pour faire face à l'augmentation de la fréquentation des TER pour les déplacements domicile-travail, la Région Rhône-Alpes a développé une politique de modes doux, abordée sous l'angle de l'accessibilité à la gare TER. Elle vise en particulier les déplacements intermodaux de moins de 3 kilomètres réalisés en voiture vers la gare TER, qui pourraient faire l'objet d'un rabattement vers le vélo. Cette politique, dotée d'un budget de 2,8 millions d'euros pour l'année 2008, s'inscrit ainsi directement dans la politique de transport collectif (TER) et est mise en œuvre à ce titre : non pas par la direction environnement mais par la direction transport.

Dans le cadre de cette politique de promotion des modes doux, la Région Rhône-Alpes soutient la réalisation de plans de déplacements inter-entreprises, par des mesures incitatives (jusqu'à 30 % des dépenses hors taxes dans la limite de 15 000 €). A travers les PDIE, la collectivité poursuit un objectif de promotion de la pratique du vélo pour les déplacements intermodaux, depuis le domicile vers la gare TER :

« La volonté [de la Région Rhône-Alpes] est d'agir sur une masse importante de salariés et de les convaincre de changer leurs habitudes. En nous appuyant sur les grandes entreprises d'un territoire, nous misons sur un effet d'entraînement pour convaincre des structures plus petites » (Entretien : Chargé de mission modes doux, Région Rhône-Alpes, 24 novembre 2009).

L'implication de la Région Rhône-Alpes dans les PDIE constitue un moyen de cibler des salariés, de façon massive, dans la perspective de les inciter « à *changer leurs habitudes* ».

Pour la collectivité l'enjeu est donc de promouvoir la pratique des modes doux auprès d'un grand nombre de salariés, par des mesures incitatives ou persuasives.

L'ADEME, « caution environnementale » des PDIE

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle conjointe de plusieurs ministères, dont celui de l'Ecologie et du Développement Durable, des Transports et du Logement. Elle participe à « *la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et du développement durable* »²⁴⁷.

Pour se faire, l'ADEME mène des actions au sein du département « *Transport et Mobilité* », selon deux axes : l'axe technologique (agir pour développer des véhicules moins consommateurs et moins polluants) et l'axe organisationnel (agir pour contribuer à une organisation durable du système de transport).

Elle contribue notamment à l'émergence de nouvelles solutions organisationnelles en matière de transport de personnes et de marchandises, par le soutien à la recherche, un système d'aide à la décision - notamment pour les opérations exemplaires (PDE, transport combiné route-fluvial) et le développement d'outils et de méthodes.

Elle a en charge la promotion de la démarche PDE auprès des entreprises et des collectivités locales. C'est au titre de la politique environnementale de réduction des gaz à effet de serre (objectif Facteur 4) que l'ADEME est associée aux démarches PDIE, comme l'explique le représentant de l'ADEME dans le cadre des démarches PDIE menées dans l'agglomération :

« *L'Espace des temps est vraiment la caution sociale de la démarche, et moi la caution environnementale* » (Entretien : Chargé de mission, ADEME, 2009).

Les PDIE constituent donc un moyen de réduire les impacts de la voiture individuelle sur l'environnement, et en particulier les gaz à effet de serre, mais aussi de réduction des risques routiers :

« *L'intérêt d'un PDIE au-delà de l'effet de serre, c'est la réduction du risque routier. A partir du moment où un salarié délaisse la voiture, il monte dans un véhicule, il présente un risque d'accidentologie beaucoup plus faible, tramway, métro ou un bus. C'est vraiment des modes de transports qui changent radicalement le... Puisque la 1ère cause de mortalité en France, ce sont les trajets domicile-travail.*

²⁴⁷ Source : www.ademe.fr

Donc, il y a une dimension réduction des risques routiers aussi et des coûts associés au sens large »
(Entretien : Chargé de mission, ADEME, 18 juin 2009).

Elle propose par ailleurs un appui technique et financier aux entreprises qui souhaitent mettre en place un PDE, par le biais de ces délégations régionales. Les aides ont prioritairement été ciblées sur les établissements ou zones d'emploi de plus de 300 salariés dans un premier temps (ADEME 2005 : 21-22). Entre 2001 et 2005, environ 170 contrats concernant 120 établissements ont été financés à hauteur de 1,5 millions d'euros (ADEME 2005 : 22-23). A travers les moyens financiers et humains qu'elle mobilise, l'ADEME soutient notamment la réalisation d'études de faisabilité ainsi que leur mise en œuvre (aide financière de 50% sur la maîtrise d'ouvrage ou 20 à 30% pour les opérations exemplaires) :

« Pour resituer l'action de l'ADEME, il faut savoir qu'elle participe financièrement à hauteur de 50 % à la prise en charge des études externalisées, réalisées par des cabinets spécialistes sur la question des PDIE. Nous considérons qu'un appui extérieur est précieux, du fait de l'expérience de la démarche, du message à faire passer, de la cartographie des plans de déplacements et de la culture d'évaluation qui commence à s'en dégager. L'ADEME participera aussi à hauteur de 30 % sur le financement de postes spécifiques en entreprise où la volonté de portage est très forte. Elle participe techniquement avec des moyens humains au comité de pilotage. Plus globalement, l'ADEME participe à la structuration du message marketing via les salariés, afin de les convaincre des possibilités de solutions alternatives à la voiture » (Entretien : Chargé de mission, ADEME, 18 juin 2009).

Outre son soutien aux PDE, l'agence a également contribué à leur promotion et à la diffusion de la démarche par des documents de communication mais aussi par la formalisation d'une méthodologie et l'édition d'un guide de référence²⁴⁸. Elle a réalisé un premier cahier des charges de la démarche PDE en 2003 (Le Breton 2008), les définissant comme « *un ensemble de mesures visant à optimiser les déplacements liés au travail en favorisant l'usage des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle, tels que la marche à pied, le vélo, les transports en commun, le covoiturage, les véhicules propres...* »²⁴⁹.

Elle contribue également à développer un outil d'évaluation des démarches PDE/PDIE, à travers le « logiciel EIDE » d'évaluation des PDE, qui existe depuis 2006. L'ADEME conditionne d'ailleurs le paiement des subventions aux associations d'entreprises porteuses d'une démarche PDE ou PDIE à l'évaluation de leur démarche : la subvention n'est versée qu'un an après le lancement de la démarche (n+1), sous réserve de son évaluation.

²⁴⁸ ADEME, *Réaliser un plan de déplacements entreprise*, ADEME éditions, octobre 2003.

²⁴⁹ Source : site internet ADEME, consulté le 13 avril 2011

<http://www.plan-deplacements.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=17275&m=3&catid=17438>

Pour l'ADEME, l'enjeu est de parvenir à réduire les gaz à effet de serre, mais aussi de l'évaluer :

« - Ce qu'on peut imaginer à terme... Voilà une des seules façons de mesurer et de pérenniser cette démarche, c'est par un système de management environnemental par étapes, enfin, ou par un système de management environnemental tout court (...) Ce que on peut imaginer assez rapidement, c'est que dans le cadre de l'application des quotas de GES qu'on peut attribuer à des entreprises ou à des...ou à des ménages. Les ménages émettent 15 tonnes de CO2 par an, on peut imaginer que un système de management des déplacements, avec un auditeur viennent vérifier que chacun a son quota et n'a pas dépassé son quota. Enfin, là je projette...

- Sur un système de marché des droits à polluer ?

- D'ailleurs, l'ADEME, sur son site « M ta terre » (...) dédié aux jeunes et aux ados, a mis en ligne ces 3 scénarios très futuristes à l'horizon 2050, où une maman dit à son petit : je peux pas t'emmener en voiture aujourd'hui, j'ai dépassé mon quota, tu prendras le tramway » (Entretien : Chargé de mission, ADEME, 18 juin 2009).

L'ADEME promeut la démarche PDIE dans une perspective environnementale de réduction des gaz à effet de serre, et poursuit des objectifs de résultat chiffrés, en vue de répondre à l'objectif du Facteur 4.

En coulisse, des animateurs territoriaux qui mobilisent les entreprises

Des développeurs économiques ou animateurs territoriaux participent également à la démarche PDIE, en étant en contact direct avec les entreprises. Ce sont des développeurs économiques territorialisés de la Communauté Urbaine de Lyon ou des animateurs mobilité implantés au sein des associations d'entreprises ou de management de centre-ville (Association des commerçants du 7^e arrondissement, Tendance Presqu'île, Techlid).

Les développeurs économiques de la Communauté Urbaine de Lyon interviennent au titre de leur mission de développement de services communs aux entreprises, dans le cadre de la politique de développement économique. Si les CCI peuvent avoir un rôle de conseil et d'animation dans les démarches PDE/PDIE comme c'est le cas à Grenoble ou à Saint-Quentin en Yvelines par exemple, dans l'agglomération lyonnaise, la CCI n'a pas souhaité s'investir

sur ces questions²⁵⁰ et ce sont les développeurs économiques de la Communauté Urbaine de Lyon qui jouent un rôle d'animation auprès des entreprises.

En charge de l'animation et de la gestion économique de proximité, ils sont implantés dans la plupart des territoires dits de « *conférences des maires* »²⁵¹, dans des structures partenaires existantes (CCI, syndicat intercommunal, association d'entreprise). Leur territorialisation répond à la fois à un enjeu de proximité avec le territoire et de gestion des ressources humaines :

« L'idée du portage local, c'est à la fois d'avoir un ancrage local physiquement, et puis c'était aussi lié au fait que comme on était dans une démarche pilote, c'est toujours compliqué pour une collectivité d'intégrer directement dans sa masse salariale du personnel de démarches pilotes. Ce qui a clairement été réaffirmé dans le précédent mandat, c'est vraiment la volonté de conserver des développeurs économiques, de renforcer ce lien avec le territoire » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

La mise en place de développeurs économiques territoriaux a été expérimentée dès 1998²⁵², dans le territoire de la conférence des maires du Val de Saône dans un premier temps, puis dans celui de la conférence des maires du Plateau Nord, avant d'être essaimée progressivement à l'ensemble des conférences des maires périphériques durant le mandat 2001-2008.

Si le cœur de métier des développeurs économiques est « *d'aider les entreprises dans leur développement – les accompagner dans les projets d'implantation, de transfert ou de relocalisation* », ils contribuent également à « *développer des services communs aux*

²⁵⁰ Les raisons demeurent cependant inexplicables (Source : entretien, chargé de projet, Région Rhône-Alpes, 2009 ; entretien, chargé de mission Espace des temps, Communauté urbaine de Lyon, 2009).

²⁵¹ Les territoires « conférences de maires » correspondent à une organisation politique de la Communauté Urbaine de Lyon, qui « *renvoie d'abord à une logique de découpage de l'espace fondée sur les dynamiques politiques d'entente entre les maires et sur une réutilisation de la sectorisation géographique destinée à la gestion technique des services publics locaux (voirie, assainissement, propreté urbaine)* » (Linossier 2009).

²⁵² La Communauté Urbaine de Lyon s'est engagée dans le développement économique avant la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992, qui fait du développement économique une compétence intercommunale obligatoire. La Mission Développement Economique créée en 1990, s'est progressivement imposée au niveau local, concurrençant des structures partenariales en charge de la mise en œuvre de l'intervention économique dans l'agglomération lyonnaise, comme l'ADERLY ou encore la CCI. Après la loi ATR de 1992, la Mission Développement Economique devient la Direction des Affaires Economiques et Internationales. Elle évolue « *d'une mission initiale de définition stratégique de la politique économique de l'agglomération à une approche globale du développement économique intégrant la logique de filières, l'argument technopolitain, la gestion de l'offre d'accueil, les relations avec les entreprises, le marketing territorial, la veille et l'aide à la décision, etc.* » (Linossier 2009). Si la politique de développement économique intercommunale a longtemps été concurrencée par l'action économique des communes, la Communauté Urbaine de Lyon s'est progressivement imposée, comme l'acteur dominant de la gouvernance économique lyonnaise, avec une politique de territorialisation du développement économique impliquant acteurs locaux, communes et intercommunalité, et un partenariat instauré en 2003, Grand Lyon Esprit d'Entreprise (*ibid.*).

entreprises : crèches, plan de déplacement interentreprises, etc. »²⁵³. Notons qu'il utilisent d'ailleurs dans leurs documents de communication l'image du couteau suisse, pour rendre compte de la palette de services qu'ils peuvent offrir aux entreprises (cf. figure 18).

Figure 18 : Extrait de la plaquette de présentation des services aux entreprises proposés par la Communauté Urbaine de Lyon



Source : Grand Lyon, *Entreprises du Grand Lyon, des questions, des projets, des demandes... Un service personnalisé*, DGDEI, Grand Lyon.

Le développement des PDIE s'inscrit également dans la politique de requalification des zones d'activités économiques menée par la Communauté Urbaine de Lyon. Entre 2001 et 2007, près de 21 millions d'euros ont été investis « pour améliorer le cadre de vie des entreprises et

²⁵³ Les missions des développeurs économiques sont au nombre de quatre : « aider les entreprises dans leur développement - les accompagner dans les projets d'implantation, de transfert ou de relocalisation (...); les aider dans le cadre de projets de recrutement, de stratégie, de recherche développement, etc. - créer un environnement propice au développement des entreprises; développer des services communs aux entreprises (...); soutenir le développement et la requalification de zones d'activités, immobilier d'entreprises, pépinières d'entreprises » (Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Rapport Activité 2007, Délégation générale au développement économique et international, Direction marketing et stratégie économiques, Direction des services aux entreprises*).

le fonctionnement des zones d'activité »²⁵⁴ : l'enjeu est de mettre en place une gestion intégrée des ZAE, afin de « *renforcer les services aux entreprises* », de « *réaliser une stratégie de développement lisible et visible par zone* » et d' « *étendre la démarche de requalification à d'autres territoires de l'agglomération* ». En 2007, les développeurs économiques de l'agglomération lyonnaise ont ainsi accompagné plus de 1200 entreprises et ont réalisé 180 dossiers d'implantation de suivi d'entreprises.

« Il y a quand même eu une volonté de se renforcer sur le service aux entreprises, et de comment est-ce qu'on fait pour que notre offre de service soit connue, qu'elle soit visible, lisible auprès des entreprises et connue. C'est aussi la raison d'être de la direction marketing et stratégie qui nous accompagne dans : comment est-ce qu'on se pose les bonnes questions, quelles sont nos cibles, quels services on leur apporte et comment ? L'évolution du développement local, elle ne s'est pas vraiment faite à ce moment là, elle est en train de se faire aujourd'hui. Notre offre de service, comment est-ce qu'on l'adapte du fait de la conjoncture économique ? Et comment on est complémentaire avec les autres acteurs, chambre des métiers, région Rhône-Alpes ? » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Les développeurs économiques rencontrent entre 50 et 80 entreprises par an, en ciblant les très grandes entreprises du territoire, à la fois pourvoyeuses d'emploi et de taxe professionnelle pour la Communauté Urbaine de Lyon.

Dans le cadre des PDIE, ils ont un double rôle, du fait de leur rôle d'interface avec les entreprises. Dans un premier temps, ils sont en charge de faire remonter les besoins en matière de déplacement et de mobilité à l'échelle communautaire et contribuent au développement de PDIE dans les territoires économiques.

« Souvent, on intervient en amont. Alors, avec les associations d'entreprises quand il y en a ; et quand il n'y en a pas, on essaie directement de rencontrer les entreprises en tête à tête. Et ensuite, quand on détecte des besoins ou quand on nous fait remonter des besoins... (Coupure téléphone). Quand on détecte des besoins où on sent qu'on peut intervenir sur du collectif, type plan de déplacement inter-entreprise, crèche inter-entreprise, ce genre de choses, on est aussi amenés à aller rencontrer les entreprises qu'on va cibler pour les mobiliser sur ces questions-là » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Cependant, les développeurs économiques avaient déjà pu être amenés à travailler sur le développement de services aux entreprises en lien avec les mobilités quotidiennes, avant le développement des PDIE :

²⁵⁴ Source : Communauté Urbaine de Lyon, *Rapport activité 2007*, DMSE/DES : 19.

« Il y a eu des développeurs qui ont pu se mobiliser sur des crèches inter-entreprises, mais après, ça dépend vraiment des territoires. C'est selon les volontés politiques, selon les opportunités (...) Personnellement, en termes de projet collectif, c'est principalement le PDIE. J'avais travaillé avant le PDIE, sur une petite zone de la Vallée de la Chimie, en réalisant moi-même un questionnaire, en le transmettant aux entreprises, en essayant de faire les choses. (...) En travaillant avec le SYTRAL et Keolis, on avait effectivement réussi à faire évoluer les choses, mais de manière un petit peu... à la marge.

- ça, c'était une étude que vous aviez réalisée auprès des entreprises de la Vallée de la Chimie ?

- Alors pas la Vallée de la Chimie, une toute petite zone. La zone Sampaix qui est sur Saint-Fons où il y a 40 entreprises, ce qui représente 800 emplois, et qui n'était pas desservie par les transports en commun. J'ai fait un questionnaire qui était distribué aux entreprises, questionnaire que j'ai traité. J'ai travaillé avec le responsable marketing de Keolis, avec le SYTRAL. Ça, à la limite, c'était les prémises de ce qui s'était fait dans le cadre du PDIE sur la Vallée de la Chimie, où finalement on s'est dit : bon c'est pas optimal, mais comme il y a un PDIE qui se lance, ça ne sert à rien d'aller creuser plus loin » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Les développeurs économiques territorialisés de la Communauté Urbaine de Lyon jouent un rôle essentiel dans l'essaimage de la démarche PDIE, à l'échelle d'agglomération, saisissant ainsi une demande latente exprimée par les entreprises, comme dans le cas du PDIE de Saint-Priest ou de la Presqu'île :

« Donc des entreprises qui avaient du mal à recruter, des PDIE qui se mettaient en place ailleurs sur l'agglomération, donc une opportunité en se disant, là il faut y aller, c'est le moment de mobiliser les entreprises » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Dans un second temps, une fois cette fenêtre d'opportunité saisie, ils sont en charge de mobiliser les entreprises du territoire, afin qu'elles participent à la démarche, en vue d'évaluer la faisabilité du PDIE. Un pré-diagnostic est alors réalisé, généralement par un stagiaire, encadré par le développeur économique du territoire concerné : l'objectif est de tester les intentions des entreprises et la faisabilité de la démarche.

Ayant pour mission de répondre aux besoins des entreprises et de développer des services, les développeurs économiques constituent des relais et intermédiaires essentiels entre l'institution communautaire et le territoire économique. Ils contribuent à donner de la cohérence à la diversité des demandes des entreprises, et participent de l'émergence des PDIE.

Les entreprises, clef de voûte du PDIE

Nous avons pu aborder précédemment les motivations des entreprises, qui relèvent d'enjeux économiques, environnementaux, mais aussi parfois sociaux, en lien avec le développement économique local et territorial.

Dans l'agglomération lyonnaise, les entreprises sont considérées comme la clef de voûte de la démarche PDIE, qui s'appuie avant tout sur elles, à travers les associations d'entreprise. Notons que c'est une particularité de la démarche menée dans l'agglomération lyonnaise de s'appuyer sur des associations d'entreprises²⁵⁵. Ce sont en effet ces dernières qui portent la démarche de diagnostic et de plan d'action : pour se faire, elles doivent réaliser les demandes de subventions auprès des partenaires publics. Le fait que ce soient les associations d'entreprises qui sont porteuses de la démarche est considéré comme un gage d'implication pour les acteurs publics dans l'agglomération lyonnaise²⁵⁶.

Les entreprises mobilisent également des référents PDIE pour porter la démarche en interne, auprès des salariés. Leur statut au sein de l'entreprise varie. Les référents peuvent être directeur des ressources humaines, assistant de direction, directeur régional, manager environnemental, ingénieur recherche et développement, responsable du personnel, responsable des services généraux, responsable de communication, etc.²⁵⁷.

Cependant, l'implication des entreprises dans les démarches PDIE est variable d'un territoire à l'autre, comme le montrent les chiffres du nombre d'entreprises et de salariés. Le PDIE de la Vallée de la Chimie, porté par 27 entreprises qui concernent 7 700 salariés potentiels, regroupe quant à lui 40% des entreprises, mais 70% des salariés de la zone industrielle. Pour le Parc Technologique, ce sont 13 entreprises et 3 000 salariés potentiels qui sont concernés, soit 10% des entreprises et 55% des salariés. Sur la ZI Meyzieu, les 37 entreprises mobilisées représentent 20% des entreprises de la zone et 65% des salariés. Le PDIE Lyon Sud-Est porte le nom de la zone industrielle, mais il ne couvre en fait qu'une petite partie de cette zone, les autres entreprises pouvant par ailleurs être mobilisées dans des démarches PDE²⁵⁸ : ainsi, si la zone industrielle rassemble près de 900 entreprises et de 21 000 salariés, le PDIE porte sur 26

²⁵⁵ Ce n'est pas le cas pour la démarche PDIE menée par la Communauté Urbaine de Saint-Quentin-en-Yvelines par exemple, qui internalise la réalisation du diagnostic et la mise en œuvre des PDIE, au sein de la direction transport. Les entreprises participent à la démarche à titre individuel (Source : Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, *Colloque PDIE*, le 22 septembre 2010).

²⁵⁶ Source : entretien, Chargé de mission espace des temps, Communauté urbaine de Lyon, 1^{er} juillet 2009.

²⁵⁷ Source : diagnostics PDIE (cf. liste des sources).

²⁵⁸ C'est le cas de Renault Trucks situé au nord de la ZI Lyon Sud-Est qui est doté de son propre PDE.

entreprises et 2000 salariés potentiels, toutes adhérentes des associations porteuses du dispositif.

Outre la question de la motivation des entreprises, le statut des associations d'entreprises peut contribuer à expliquer en partie cette mobilisation variable d'un PDIE à l'autre. Le PDIE de Perica s'appuie sur l'association Perica ; celui de Meyzieu sur l'Association Industrielle de la Région de Meyzieu qui regroupe près de 80% des entreprises de la zone. Pour la démarche PDIE de Lyon Sud-Est, il existe plusieurs associations d'entreprises : une association syndicale de copropriétaires industriels, l'Association Syndicale du Lotissement Industriel Vénissieux Corbas Saint-Priest (ASLI), qui regroupe environ 350 entreprises ; et l'Association de la zone d'activité de Corbas Montmartin (ZACM) qui regroupe entre 50 et 70 entreprises et notamment le pôle agroalimentaire.

« - La particularité, c'est que ce sont des associations syndicales d'entreprises au sens loi 1901 donc des associations qui ont plutôt des fonctions de gestion : entretien des réseaux d'eau, dératisation, sécurité sur la zone, enfin du dur ! Parce qu'en fait les propriétaires doivent adhérer à l'association, donc l'association a des moyens, mais elle est plutôt là en termes de gestion. Et pas de services aux entreprises. Par contre, elle gère le restaurant d'entreprise sur la zone.
- D'accord. Et c'est une association ?

- Alors, il y a deux associations qui existent, mais on a pris l'association qui est la plus grande et la plus représentative pour porter la démarche. Enfin porter la démarche, ça veut dire recevoir les financements. Parce qu'en fait les deux en font partie. » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Pour le PDIE de la Vallée de la Chimie, une association d'entreprises a été créée en vue de réaliser le PDIE, l'association pour le Développement Durable de la Vallée de la Chimie (ADDVC) : elle regroupe les 27 entreprises qui participent de la démarche (Virton Lavorel 2009). Des logiques de recrutement des entreprises peuvent également entrer en jeu, comme pour le cas particulier de l'association de management de centre-ville de la Presqu'île :

« - Comment est-ce que vous captez vos adhérents ?

- Alors, il y a un gros travail de prospection qui est fait (...). La CCI a des fichiers sur le tissu commercial. Après, c'est aussi à l'association de faire parfois un tri par rapport... par rapport... au cahier des charges. Alors, il n'y a pas de cahier des charges prédéfini, mais on sait très bien que parfois certains commerces ne colleraient pas forcément. Il faut également être toujours dans un objectif où il faut qu'ils puissent trouver leur place dans le guide [des commerçants Tendance Presqu'île], qu'ils ne soient pas isolés non plus. Donc il y a un travail un petit peu pour cibler les

commerces. » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

La mobilisation des entreprises et de l'association d'entreprises est la clef de voûte de la démarche, comme l'explique la chargée de mission de l'Espace des temps : « *le PDIE Vallée de la Chimie est le plus avancé car il y a portage très fort des entreprises* »²⁵⁹. Cette volonté de s'appuyer fortement sur les entreprises traduit la politique menée par la politique temporelle de la Communauté Urbaine de Lyon, qui se veut concertée et participative, en mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire concerné.

L'Espace des temps, un rôle d'animation et de coordination

La Mission Espace des temps assure la mise en place des PDIE, par la définition de la méthodologie, et le portage de l'ensemble des démarches dans l'agglomération lyonnaise. Avec l'essaimage de cette expérimentation, l'Espace des temps assure également une mission de coordination à l'échelle communautaire, qui se traduit notamment par des réunions regroupant l'ensemble des développeurs économiques et des animateurs mobilité, en lien avec les territoires PDIE.

Ces réunions de coordination des PDIE portent à la fois sur la coordination d'actions communes à l'ensemble des PDIE (challenge covoiturage), sur des expérimentations menées dans les territoires PDIE (covoiturage), mais permettent de faire le point sur l'avancement des démarches PDIE dans les territoires (du pré-diagnostic à l'évaluation) via les développeurs économiques ou les animateurs mobilité, qui assurent le lien de proximité avec les territoires et les entreprises. Durant ces réunions, des informations sont également transmises à l'ensemble des acteurs présents sur les subventions possibles par les partenaires (Région Rhône-Alpes, ADEME) ou encore des services à la mobilité potentiels par des prestataires extérieurs (location de vélo)²⁶⁰.

Progressivement, la Mission Espace des temps a également développé des missions d'animation et d'expérimentation, en vue de favoriser la mise en œuvre des PDIE. Depuis juin 2009, un animateur territorial assure au sein de la Mission Espace des temps la mise en œuvre des PDIE dans trois territoires.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Source : observation non-participante.

En 2010, la réorganisation de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, qui devient la Direction de la Prospective et du Dialogue Public, se traduit par la création d'un nouveau pôle marketing qui intègre l'ancien service de l'Espace des temps, qui devient une mission « *Temps et services innovants* », dont les objectifs sont les suivants :

- « - accompagner les services dans leurs approches bénéficiaires – être à l'écoute des attentes des acteurs – grâce aux méthodes de marketing,
- développer des stratégies pour engager des changements de comportements,
- poursuivre l'expérimentation et l'incubation de nouveaux services »

L'Espace des temps devenu service Temps et services innovants²⁶¹, a un rôle central dans la conduite de la démarche PDIE.

Ainsi, les démarches PDIE regroupent des acteurs porteurs de rationalités d'action différenciées, tant du point de vue des objectifs poursuivis par chacun que des moyens qu'ils mettent en œuvre dans les PDIE. La Région Rhône-Alpes s'investit au titre de sa politique de gestion de l'accessibilité modes doux des gares TER ; l'ADEME de la politique environnementale de réduction des gaz à effet de serre ; et l'Espace des temps à travers une approche temporelle. Les développeurs économiques de la Communauté Urbaine de Lyon, en coulisse, assurent le lien avec le territoire et les entreprises, au titre de la politique de développement économique communautaire ; les animateurs mobilité territorialisés et portés par les associations, au titre des objectifs de développement économique local. C'est l'Espace des Temps qui a pour mission de coordonner l'ensemble de la démarche.

Les PDIE se situent à la croisée de plusieurs enjeux et de plusieurs politiques territorialisées – déclinées au local, et territoriales – qui mobilisent les ressources du territoire : développement économique, environnement, transport, rythmes urbains. La particularité de ce croisement est qu'il s'opère notamment dans des territoires jusque-là délaissés par la puissance publique, en matière de mobilité quotidienne : les zones d'activités économiques.

Cette démarche de projet permet-elle de concilier les rationalités d'action différenciées de l'ensemble des acteurs qui participent de la démarche ? Permet-elle de concilier les enjeux potentiellement contradictoires d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable ?

²⁶¹ Pour ne pas troubler le lecteur, nous continuerons à nommer l'Espace des temps de cette façon, l'enquête s'étant achevée à cette période de transition.

2. Les PDIE, une démarche de projet

Les PDIE sont une démarche de projet, dont chaque phase doit permettre de mobiliser l'ensemble des acteurs. D'après le guide méthodologique produit par l'ADEME (2003), les PDIE sont généralement constitués de quatre étapes : après la réalisation d'un pré-diagnostic testant l'intérêt des entreprises pour la démarche, puis d'un diagnostic, un plan d'action est élaboré, mis en œuvre et évalué.

Nous proposons d'analyser dans un premier temps les différentes étapes des PDIE. Dans un deuxième temps, nous aborderons la fabrique concrète des PDIE, en analysant le contenu des diagnostics et des plans d'action.

Plusieurs questions peuvent être posées : dans quelle mesure le diagnostic permet-il de faire émerger des enjeux nouveaux en matière de prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité ? Sont-elles à même de concilier les enjeux de réduction de la place de la voiture et d'accès aux territoires de l'emploi ? En quoi les solutions proposées sont-elles innovantes et adaptées aux besoins des territoires économiques et des salariés ? Cette démarche « inter » répond-elle aux divers intérêts des acteurs mobilisés ?

2.1. La mobilisation des acteurs du projet et des entreprises, un enjeu durant toutes les phases

Les PDIE étant une démarche partenariale, la mobilisation des acteurs publics et privés (entreprises, référents et salariés) constitue un enjeu durant toutes les phases.

De l'annonce d'un PDIE à la mobilisation des entreprises

Une fois l'idée du PDIE lancée par l'Espace des temps en lien avec les entreprises, il s'agit de mobiliser les entreprises du territoire et d'étudier la faisabilité d'une telle démarche. Le lancement des PDIE peut passer par un acteur intermédiaire, territorialisé, qui contribue à

faire remonter les besoins des entreprises à la Communauté Urbaine de Lyon, et en particulier à l'Espace des temps en charge de piloter les démarches PDIE à l'échelle d'agglomération. Cet acteur qui sert de facilitateur entre les entreprises et les pouvoirs publics peut être un développeur économique comme dans le cas du PDIE Saint-Priest ou encore un animateur territorial Agenda 21 comme dans le cas de la Vallée de la Chimie ou du Val de Saône²⁶² :

« c'est vrai qu'on fonctionnait déjà bien avec l'association d'entreprises et la Chambre de commerce. L'association d'entreprise, on l'utilisait beaucoup pour tout ce qui était requalification, voirie, jalonnement, signalétique. Donc, on a installé une relation de confiance. Et comme l'association d'entreprise nous faisait remonter régulièrement que la zone était mal desservie, mais on le sait, on sait que les problématiques elles sont... (...) Donc des entreprises qui avaient du mal à recruter, des PDIE qui se mettaient en place ailleurs sur l'agglomération, donc une opportunité en se disant, là il faut y aller, c'est le moment de mobiliser les entreprises » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Cette « *relation de confiance* » entre les développeurs économiques et les associations d'entreprise se traduit notamment dans le cadre du territoire des Portes du Sud par la présence du développeur économique aux réunions du comité consultatif de l'association :

« Le Grand Lyon est présent à chaque fois et présente l'actualité de ce qui se fait sur la zone, soit en termes de requalification, donc de millions d'euros investis par le Grand Lyon, soit en termes d'actualité aussi, d'implantations d'entreprises, de besoins de la zone, ce qu'on peut développer dans le comité d'entreprise » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Dans le cas de PDIE développés dans des territoires où il n'y a pas de développeur économique de la Communauté Urbaine de Lyon, comme c'est le cas pour le PDIE des commerçants du 7^e arrondissement, le PDIE de Techlid et celui de la Presqu'île, le PDIE a pu être essaimé :

« C'est trois choses qui ont fait qu'on s'est posé la question : et pourquoi pas un PDIE ? Des expériences qui se faisaient à la fois en zones d'activités, l'expérience des commerçants du 7^e, la problématique du stationnement, et enfin, les acteurs publics qui sont présents et qui sont là pour sensibiliser l'association à cette thématique là » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

Le lancement d'un PDIE peut se traduire par la réalisation d'un premier diagnostic, un pré-diagnostic : « *étude d'opportunité* » qui permet de « *vérifier la pertinence de réaliser un*

²⁶² Sources : entretien, chargé de mission Espace des temps, CU de Lyon ; observation non-participante au sein des comités de coordination PDIE.

PDIE sur le territoire concerné » pour l'Espace des temps (Communauté Urbaine de Lyon 2009 : 7) ; évaluation « *qui s'opère en jugeant d'une part les potentialités intrinsèques de la zone d'activités (potentialités de développement des transports en commun, des modes doux, niveau d'accessibilité...) et d'autre part de la motivation des acteurs clés* » pour l'ADEME (OREE, ADEME, 2009 : 22-23). Il s'agit de réaliser un diagnostic territorial qui permette de dégager les atouts et faiblesses liés au contexte territorial de la zone d'activité économique et de mobiliser des entreprises et des référents clés au sein des entreprises très en amont de la démarche. L'ensemble des acteurs s'accorde sur le fait que de la mobilisation des entreprises dépendra la réussite du PDIE. Ainsi, pour l'Espace des temps, le pré-diagnostic est conçu un moment de dialogue entre les entreprises et les partenaires et doit permettre d'« *arriver à des objectifs partagés* ». Si le pré-diagnostic permet de dégager les besoins des entreprises en matière de mobilité quotidienne et contribue à la réalisation d'un diagnostic territorial, c'est avant tout une étape processuelle.

Cette première étape est réalisée et financée par les pouvoirs publics, par la mobilisation de stagiaires, issus de formations en urbanisme et en aménagement ou en transport (BAC +4 ou BAC +5). Leur mission est de réaliser un « *état des lieux accessibilité global* » et de « *sensibiliser les entreprises à la démarche PDIE, par la réalisation d'une plaquette de communication et d'entretiens auprès des chefs d'entreprises par questionnaire* ». Les résultats de l'enquête sont ensuite généralement présentés aux entreprises, et appuyés par des interventions des institutions et des entreprises concernées. L'enjeu est de parvenir, à l'issue, à la signature d'une charte d'engagement des entreprises, qui se traduit d'un point de vue opérationnel par la désignation d'un référent PDIE et par la participation financière à la démarche PDIE pour la réalisation d'un diagnostic et l'élaboration d'un plan d'action²⁶³. Pour que le pré-diagnostic débouche sur une démarche PDIE, les entreprises doivent s'investir, d'un point de vue financier et humain, doivent être intéressées par la démarche de façon globale et il faut un nombre de salarié suffisant²⁶⁴.

Cependant, le pré-diagnostic n'est pas une étape obligatoire et n'a pas été réalisé dans tous les PDIE :

« - Sur Vallée de la Chimie, on est parti comme ça. Les entreprises ont dit « *ok, banco, on y va, on y va. Il n'y a pas de pré-diagnostic. Tout de suite, on prend un bureau d'étude* ».

- Ah d'accord.

²⁶³ Source : Communauté Urbaine de Lyon, 2009.

²⁶⁴ Source : OREE, ADEME, 2009.

- Parce qu'on était sur des gros groupes qui avaient les moyens : 8000 salariés pour 24 entreprises ».

(Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Pour le PDIE de la Vallée de la Chimie, les entreprises ont été fortement mobilisées dès le départ, y compris financièrement, permettant de lancer directement la phase de diagnostic. La mobilisation des entreprises diffère d'un PDIE à l'autre.

Connaître pour élaborer un plan d'action partagé

Une fois les acteurs mobilisés, l'étape suivante du PDIE est de réaliser un diagnostic. Chaque démarche PDIE vise à appréhender le fonctionnement des entreprises, le contexte territorial et les conditions d'accessibilité du territoire, mais aussi les pratiques de déplacements des salariés et les freins et moteurs à un changement de leurs habitudes : à l'issue de ce diagnostic, un plan d'action est proposé pour mettre en œuvre des solutions de mobilité alternatives à la voiture individuelle. Chaque démarche PDIE est organisée autour d'un comité de pilotage qui contribue à la coordination de la démarche entre l'ensemble des acteurs publics et privés, et auprès des salariés. Ce comité de pilotage valide la démarche de diagnostic et le plan d'action proposé.

Si le projet de PDIE est porté par les entreprises, via les associations d'entreprises, le financement du diagnostic est assuré à 80% par l'ADEME, la Communauté Urbaine de Lyon et la Région Rhône-Alpes, et 20% par les entreprises. La production de cette étude est externalisée à un bureau d'étude, après mise en concurrence selon la réglementation du code des marchés publics : les bureaux d'études recrutés ne sont pas des bureaux d'étude transport, mais des bureaux d'études « spécialistes » (Debizet 2006) en mobilité et développement durable, porteurs d'une expertise territorialisée qui renouvelle l'expertise transport classique essentiellement quantitative.

L'implication des entreprises et les salariés est à nouveau essentielle à la réalisation du diagnostic PDIE, pour récolter des données qu'elles n'ont pas forcément elles-mêmes compilées.

Si la première étude a été réalisée de façon expérimentale, les différentes étapes de l'étude ont rapidement fait l'objet d'une standardisation de la méthode, ce qui a permis de réduire les coûts au fur et à mesure de la réalisation des PDIE dans l'agglomération lyonnaise.

« - On avait mis un prix dans le cahier des charges, et on avait mis « en aucun cas, l'appréciation ne dépassera ce prix-là ». Parce que sur les autres territoires, on avait à des montants de 50-60 000 euros, ce qui est quand même énorme pour une étude de diagnostic. Mais surtout, quand on est dans une première étude où le bureau d'étude éprouve sa méthode, ok. Quand ça fait le 2, 3, 4, 5^e PDIE sur le même secteur, où on maîtrise un peu les jeux d'acteurs, où on commence à être facilité.

- Vous avez plafonné à combien ?

- 35. Et on a eu une réponse à 30. » (Entretien : Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009).

Par ailleurs, pour le territoire du Val de Saône qui s'est lancé dans un PDIE en 2009, le travail de pré-diagnostic ayant été bien réalisé en amont, le diagnostic a pu être réduit, passant en dessous du seuil des marchés publics (19 000 euros)²⁶⁵. A l'issue de cette phase, un plan d'action est validé par l'ensemble des partenaires, qu'il s'agit ensuite de mettre en œuvre.

Une mise en œuvre pas évidente

Cependant, la mise en œuvre des PDIE n'est pas automatique, après la réalisation du plan d'action, comme ont pu le constater les acteurs de l'agglomération lyonnaise en charge de la démarche, à l'issue des premiers PDIE. Pour le PDIE de PERICA par exemple, lancé en 2007, la mise en œuvre a été longue et difficile, à l'issue du diagnostic, faute de suivi de la démarche. Une fois le plan d'action élaboré, il s'agit de mettre en œuvre le PDIE, étape qui n'avait pas été considérée dans la démarche.

Les cloisonnements professionnels verticaux entre acteurs de la prospective (Espace des temps) et acteurs opérationnels ont dans un premier temps conduit à minorer les moyens humains et financiers nécessaires à la dernière phase, ce qui ralentit la mise en œuvre des premiers PDIE. Aussi, la mise en place d'« animateurs PDIE » s'est-elle révélée indispensable pour faire vivre les plans d'action des PDIE suivants.

²⁶⁵ Source : Observation non-participante, réunion de coordination PDIE, le 6 octobre 2009.

Certains développeurs économiques ont également constaté que « *les entreprises se rendent compte qu'il faut financer des actions* »²⁶⁶. Aucun des guides méthodologique produit par l'ADEME ou le CERTU ne met d'ailleurs l'accent sur cette phase de mise en œuvre des actions (CERTU 2003, OREE et ADEME 2009).

La mise en œuvre des PDIE, démarche voulue souple et rapide, se heurte rapidement au temps long du projet dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement (Féré 2009). Si les plans d'action préconisent bien souvent la modification de lignes de bus (desserte, horaire), la réorganisation d'un réseau de bus ne se fait pas dans les mois qui suivent le rendu du plan d'action des premiers PDIE en 2007 et 2008. Si le SYTRAL a pris en considération les attentes des salariés en matière de restructuration du réseau de bus, en prenant en compte les diagnostics PDIE dans le cadre de son projet de restructuration du réseau de bus, le projet n'était prévu que pour septembre 2011.

Pour l'Espace des temps, il fallait dès lors montrer que les démarches étaient suivies d'action. L'animation des démarches PDIE est devenu un enjeu, qui s'est traduit par la création d'un portail communautaire de covoiturage ou encore le recrutement d'un animateur mobilité territorial, cofinancé par les entreprises de plusieurs PDIE (Vallée de la Chimie, Lyon Sud-Est et Porte des Alpes).

« On a bataillé 8 mois pour avoir un poste d'animateur territorial. La concertation, le diagnostic, toute la partie amont, on sait faire ; mais, la mise en œuvre du plan d'action nécessite des moyens humains. Ce n'est ni le travail des développeurs économiques, ni des entreprises. Ce travail de concertation rapprochée est consommateur de temps, et c'est au détriment d'autres actions de l'Espace des Temps » (Entretien : Chargé de mission Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 1er juillet 2009).

Pour expérimenter de nouveaux services aux entreprises, l'Espace des temps a également contribué à la réalisation d'études d'opportunité et d'études de faisabilité. C'est le cas pour les entreprises adhérentes des PDIE de Vallée de la Chimie, Lyon Sud-Est et Porte des Alpes en 2009, pour développer des services mutualisés pour les entreprises d'autopartage ou de taxis partagés pur les déplacements professionnels. Une expérimentation est également en cours pour les salariés de deux territoires PDIE, Vallée de la Chimie et Meyzieu-Jonage

²⁶⁶ Source : *ibid.*

Aujourd'hui, l'ensemble des acteurs en charge des PDIE mettent avant tout en avant la nécessité de « *faire vivre la démarche* », de l' « *importance de l'animation* »²⁶⁷, afin que les entreprises et salariés s'approprient l'outil PDIE.

La redéfinition du rôle des entreprises dans les politiques de mobilité se révèle cependant ambiguë au moment de la mise en œuvre : pour les acteurs publics, les PDIE doivent être des « *projets d'entreprises* »²⁶⁸ ; mais il reposent en dernière instance sur les acteurs qui détiennent la compétence politico-institutionnelle, si tant est qu'elle existe. Inversement, les acteurs privés peuvent disposer d'une liberté d'action et de négociation, du fait de l'éclatement des compétences en mobilité, au risque de faire sortir la démarche PDIE de l'action publique, porteuse d'intérêt général et de n'être qu'un outil de management d'entreprise.

Une démarche difficile à évaluer

L'évaluation des PDIE est également au cœur de la démarche menée par les pouvoirs publics. Ces expérimentations doivent être évaluées, en particulier sous l'angle environnemental, afin de faire la preuve que les PDIE contribuent à la réduction des distances parcourues en voiture et des émissions de gaz à effet de serre. C'est ce qu'explique la chargée de mission de l'Espace des temps aux développeurs économiques et animateurs mobilité, lors d'une réunion de coordination des PDIE en 2009 :

« Durant la réunion de coordination des PDIE du 6 octobre 2009, l'Espace des Temps explique qu'il y a un enjeu politique à évaluer : « *2010, il faut que ce soit l'année du chiffrage* ». Car, même si une augmentation des City Pass PDE et du stationnement dans les parcs en ouvrage est constatée, et si les chiffres de l'EMD 2006 révèlent une bonne dynamique, « *malheureusement, c'est sur le Km économisé et les GES qu'on est attendu* ». (...) Si certains développeurs économiques ou animateurs trouvent qu'il est tôt pour mesurer des évolutions sur les territoires, l'Espace des temps rappelle qu'étant donné que les PDIE sont une démarche innovante, « *il faut mesurer* » (Observation non-participante, prise de note : réunion de coordination PDIE, 6 octobre 2009).

En outre, l'ADEME conditionne le financement du diagnostic PDIE pour les associations d'entreprises à l'année suivante (n+1), sous réserve d'évaluation de la démarche.

« *Je conditionne.... J'attends une obligation d'évaluation. Je n'attends pas une obligation de résultats. Je demande une obligation d'évaluation. Qu'ils soient en mesure de nous dire X% de salariés ont quitté la voiture pour prendre le bus. Je ne demande pas les vélocistes. Il y a un seul indicateur auquel*

²⁶⁷ Source : OREE, ADEME 2009.

²⁶⁸ Source : entretien, chargé de mission Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 1^{er} juillet 2009.

je m'intéresse particulièrement, c'est celui-là. Quand on ne sait pas me dire, « bah on sait pas, mais on veut bien que vous financiez le plan d'action ». « Bah non ». (...) La grande distribution, le grand magasin, l'hypermarché qui ne veut pas faire un geste pour ses caissières, moi, ça me gêne de financer un plan d'action » (Entretien : Chargé de mission, ADEME, 18 juin 2009).

Le logiciel EIDE créé par l'ADEME pour l'évaluation des démarches PDE est orienté autour de la réduction des gaz à effet de serre. Ainsi, les données évaluées peuvent donner lieu à seulement deux types de résultats :

« - résultats détaillés : des indicateurs renseignent sur la qualité de l'air en termes d'émissions d'azote, de composants volatiles, de particules et de quantification équivalente CO₂ pour les émissions de gaz à effet de serre. Les coûts externes liés à la pollution atmosphérique et aux effets de serre sont comptabilisés. Un certain nombre d'assureurs de grandes compagnies d'assurance mondiales s'intéressent aux coûts externes du réchauffement climatique. Le logiciel traite aussi les données en matière d'espace de stationnement en m².

- résultats par mode : les résultats sont donnés en fonction du mode de transport utilisé (voitures particulières, covoiturage...) »²⁶⁹.

Cependant, il est au final difficile d'évaluer réellement l'impact de la démarche, comme l'explique le chargé de mission ADEME lui-même :

« J'entends bien les demandes de résultats, CO₂, de résultats, de résultats. Mais, une entreprise, une administration, enfin quelque entité sociologique que ce soit, c'est un organisme vivant, ça rentre et ça sort : il y a des embauches, des débauches, des fermetures... Donc, mesurer en temps réel le pourcentage de report modal sur une zone d'activité ou pour une entreprise... (...) Même les agences de qualité de l'air peuvent pas garantir que c'est grâce aux PDE ou pas. » (Entretien : Chargé de mission, ADEME, 18 juin 2009).

L'évaluation se limite au final à montrer les apports substantiels en tonnes de CO₂ économisées, alors même que cette économie est difficile à démontrer. En revanche, la dimension processuelle des PDIE est largement absente de l'évaluation. Nous pouvons d'ores et déjà constater un « *forçage environnemental* » (Emilianoff 2005) de la démarche PDIE, qui tend à réduire la démarche à sa dimension environnementale de réduction des gaz à effet de serre.

La démarche PDIE fait apparaître que c'est autant le processus de mobilisation de l'ensemble des acteurs qui compte, que le résultat et leur apport substantiel. Pourtant, la démarche

²⁶⁹ Source : Communauté Urbaine de Lyon, 2009, *Salariés, entreprises, territoires : tous mobilisés pour vos déplacements*, Actes du Colloque PDE 19-20 janvier 2009.

d'évaluation tend à mettre l'accent uniquement sur la réduction des gaz à effet de serre et réduire les PDIE à la façon dont ils sont définis par ceux qui les promeuvent : un outil de réduction de la place de la voiture. Aussi, si la démarche PDIE se situe à la croisée de plusieurs enjeux et objectifs politiques, ils sont passés sous silence.

2.2. Un diagnostic territorialisé, mais des enjeux sociaux évacués et une injonction à une mobilité durable

Nous analysons dans un premier temps le rôle du diagnostic dans la production du plan d'action pour le PDIE, en s'intéressant à 4 territoires PDIE en particulier²⁷⁰. Le Parc Technologique de Saint-Priest est un parc d'activité conçu dans les années 1990 qui bénéficie d'une bonne accessibilité voiture et en transport collectif (tramway T2) et d'un fort potentiel de report modal sur les transports collectifs. Les zones industrielles de la Vallée de la Chimie, de Meyzieu et de Lyon Sud-Est sont caractérisées par une forte dépendance à la voiture, de faibles potentialités liées aux transports collectifs et un potentiel de report modal sur le covoiturage et les modes doux.

Le diagnostic PDIE comprend plusieurs étapes : un diagnostic territorialisé d'accessibilité est tout d'abord réalisé ; une enquête qualitative par questionnaire est ensuite menée auprès des salariés ; enfin, des groupes de créativité permettent de compléter les données qualitatives.

Une première phase de recueil de données est réalisée auprès de chaque entreprise : activité de l'entreprise, géolocalisation des adresses des salariés, organisation du travail, nombre de places de stationnement au sein de l'entreprise, services (flotte de véhicules, restauration, etc.), coûts des déplacements (versement transport, prime transport). Les différentes données mobilisées dans le cadre d'un PDIE, issues de l'entreprise, sont complétées par celles des collectivités locales en charge des transports et de la mobilité (enquêtes transport, données SIG voirie etc., projets en cours). Elles sont complétées par une phase d'observation de terrain qui permet de relever les équipements urbains (trottoirs, abribus, pistes cyclables) mais aussi de repérer les usages (vitesse).

²⁷⁰ Pour les territoires du Val de Saône, de Bron Parc du Chêne et de la Confluence, certaines données sont manquantes, faute de la réalisation du diagnostic au moment de la réalisation de cette enquête.

Une enquête par questionnaire est ensuite réalisée auprès des salariés. L'objectif est d'appréhender leurs pratiques de déplacements, les contraintes liées à ces déplacements (chaînage d'activités liés aux loisirs, à l'accompagnement des enfants, etc.) selon les jours de la semaine, d'évaluer leurs attentes en matière de mobilité et de tester leur opinion à différentes solutions alternatives à la voiture : l'enjeu est de comprendre quels sont les freins et moteurs du changement de comportement en matière de mobilité des salariés de ces territoires pour un ou plusieurs jours de la semaine et quelles solutions pourraient être mises en œuvre pour promouvoir les modes alternatifs à la voiture.

Enfin, cette enquête est complétée par une démarche participative d'entretien par groupe, dite de « *groupe de créativité* » : ces groupes réunissent 15 à 20 personnes, qui ont des profils de mobilité hétérogènes (usagers des TC, de la VP, des modes doux), à l'issue du diagnostic puis du plan d'action, afin de recueillir leurs « *vécus* »²⁷¹.

A l'échelle de chaque PDIE, ce diagnostic qui croise les potentiels d'accessibilité et les pratiques et attentes des salariés, doit permettre de répondre à deux questions. Quels sont les potentiels théoriques de report modal des usagers de la voiture individuelle vers des modes moins polluants ? Quels sont les freins et moteurs de ces potentiels de report modal liés aux comportements des usagers, en vue du plan d'action ?

La reconnaissance de tissus économiques et d'organisation du travail variés

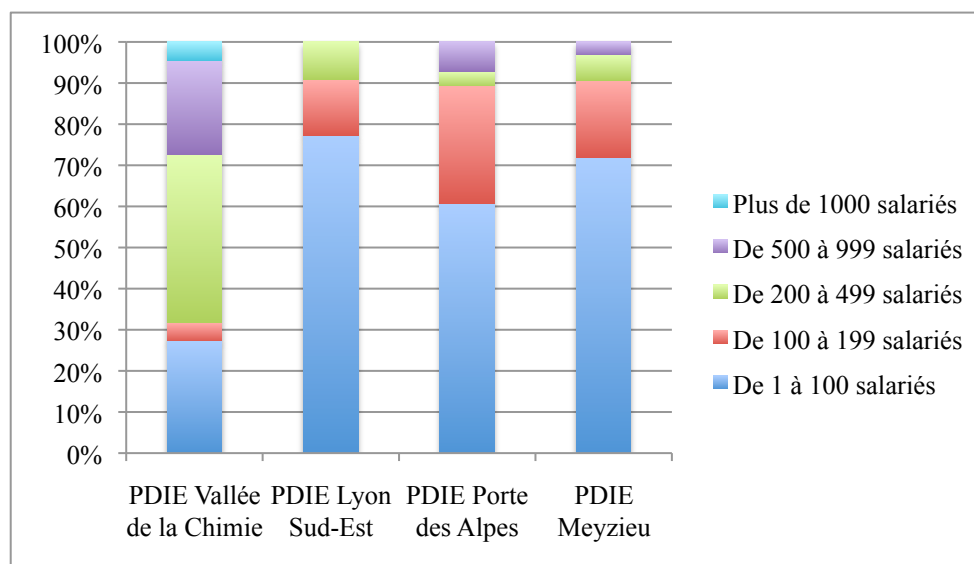
Dans le diagnostic PDIE, l'enquête réalisée auprès des entreprises adhérentes permet de recenser des données relatives aux effectifs au sein de l'entreprise (nombre de salariés, répartition homme/femme, statut des salariés, organisation du travail), qui montrent une diversité de tissus économiques et d'organisation du travail au sein des entreprises, à la fois inter-PDIE et intra-PDIE.

Les territoires PDIE périphériques sont marqués par une spécialisation économique : la ZI Vallée de la Chimie est le berceau de la chimie lyonnaise, les ZI Lyon Sud-Est et Meyzieu sont caractérisées par une importante activité logistique, alors que les parcs d'affaire de Techlid et de Porte des Alpes sont davantage marqués par une activité high-tech et de service. A l'inverse, le territoire de la Presqu'île, en hypercentre, est caractérisé par une forte densité

²⁷¹ Source : documents de présentation de la démarche PDIE par les bureaux d'études environnement et mobilité durable (*documents internes*).

et une mixité fonctionnelle ; les territoires de Lyon 7^e Gerland et le quartier de la Confluence sont également marqués par une mixité des fonctions (résidentielle, commerciale, économique). Le tissu économique de ces territoires diffère également, comme le montrent les effectifs des entreprises concernées.

Figure 19 : Effectifs des entreprises concernées par les démarches PDIE



(Auteur : C. Féré 2011 ; Source : diagnostic PDIE Vallée de la Chimie, Lyon Sud-Est, Porte des Alpes, Meyzieu).

Les entreprises adhérentes au PDIE de la Vallée de la Chimie sont davantage caractérisées par des effectifs importants (sur 22 entreprises, 15 ont un effectif de plus de 200 personnes et 1 de plus de 1000 personnes) ; celles des PDIE de Lyon Sud-Est, Porte des Alpes et Meyzieu par des effectifs de moins de 100 personnes et de 100 à 200 personnes (cf. figure 19).

La répartition homme/femme est également variable selon les territoires et renvoie au tissu économique du territoire, avec une forte proportion d'hommes dans les territoires industriels : pour le PDIE de la Vallée de la Chimie, 17 entreprises sur 22 sont composées à 60% et plus d'hommes ; pour le PDIE de Meyzieu, les femmes ne sont représentées qu'à 36,4% dans les entreprises concernées ; la part d'hommes est également plus importante pour le PDIE Lyon Sud-Est.

L'organisation du travail varie également selon les territoires et au sein des territoires, d'une entreprise à l'autre : pour le PDIE de Meyzieu, plus de 1000 salariés sur 3078 travaillent en horaires postés (soit 33%) ; pour le PDIE de Vallée de la Chimie, 9 entreprises emploient des effectifs à horaires postés, dont 5 entreprises à plus de 50%. Pour le PDIE de Porte des Alpes, si peu de salariés travaillent en horaires postés (9% de l'effectif), les horaires varient selon les

salariés au sein de l'établissement pour 40% d'entre elles, et un tiers appliquent des horaires personnalisés. Pour le PDIE Lyon Sud-Est, certaines entreprises pratiquent les 2*8, d'autres les 3*8 ; les cadres des entreprises peuvent avoir des horaires qui varient d'une journée à l'autre ; enfin, certaines entreprises pratiquent la règle du « fini-parti », ce qui se traduit par des horaires de prise de poste fixes, mais par des horaires de fin de service variables selon les employés au sein d'une même entreprise, ce qui est le cas d'une entreprise du PDIE de Lyon Sud-Est.

Le statut des salariés varie également : pour les PDIE Lyon Sud-Est et Meyzieu, on comptabilise un tiers de cadres ; la part d'ouvriers est également plus importante dans le secteur de la Vallée de la Chimie, mais pour certaines entreprises, la part de cadres est de près de 50%, comme au sein de l'Institut Français du Pétrole (795 personnes) ou de l'entreprise Rhodia CTRL (458 personnes).

Les données collectées au sein des entreprises relatives aux effectifs et à l'organisation du travail montrent ainsi la diversité de leur fonctionnement et la difficulté à répondre aux besoins des salariés en matière de mobilité quotidienne, par une organisation collective, sur la base de transports collectifs de masse. Ces données sont croisées avec les résultats de l'enquête réalisée auprès des entreprises en matière de stationnement en particulier, qui est un facteur déterminant en matière de report modal.

L'accessibilité tous modes du territoire : quelles pistes d'action ?

Les diagnostics territoriaux contribuent également à montrer que les démarches PDIE recouvrent des contextes territoriaux diversifiés, d'un territoire à l'autre, mais aussi d'une entreprise à l'autre. Ils concernent majoritairement des parcs d'activités et zones d'activités économiques de la périphérie de l'agglomération lyonnaise qui ont en commun d'être peu accessibles en transports collectifs et en modes doux, mais aussi des territoires de centre-ville ou de première couronne bien desservis par le réseau de transport collectifs. Une étude d'accessibilité de la zone tous modes (TC, aménagements cyclables et piétons), qui prend en compte le fonctionnement de l'entreprise (déplacements professionnels, restauration) ainsi que la domiciliation des salariés, permet de dégager des pistes d'action pour améliorer l'accessibilité des entreprises.

insertion dans le territoire, jusqu'à l'échelle de l'agglomération voire de l'aire urbaine qui est celle des déplacements domicile-travail des salariés.

Ces premiers constats relatifs à l'accessibilité géographique du lieu de travail vont permettre de préfigurer des pistes d'actions pour améliorer l'accessibilité des entreprises (cf. figure 20) : « *points durs* » pour les modes doux (échangeurs autoroutiers, état des trottoirs, etc.), « *continuité intéressante à créer* » en matière d'aménagements cyclables pour les itinéraires domicile-travail, mais aussi inadéquation des horaires des bus par rapport aux horaires des salariés, aménagement des abribus, difficultés d'accès aux gares TER, etc.

Un potentiel théorique d'altermobiles

Ce diagnostic est ensuite complété par la géolocalisation de l'ensemble des salariés des entreprises. Elle permet de croiser le lieu de résidence et de travail des salariés avec l'offre de transports tous modes, déterminant ainsi l'accessibilité des territoires économiques concernés et le potentiel d'altermobiles. Ces données permettent dans un premier temps d'appréhender la concentration ou dispersion des salariés dans le territoire métropolitain :

- parmi les 2 874 salariés géolocalisés du PDIE Meyzieu, plus du tiers résident à proximité de la zone d'activité, dans les communes voisines ;
- pour le PDIE Vallée de la Chimie, près du quart des salariés

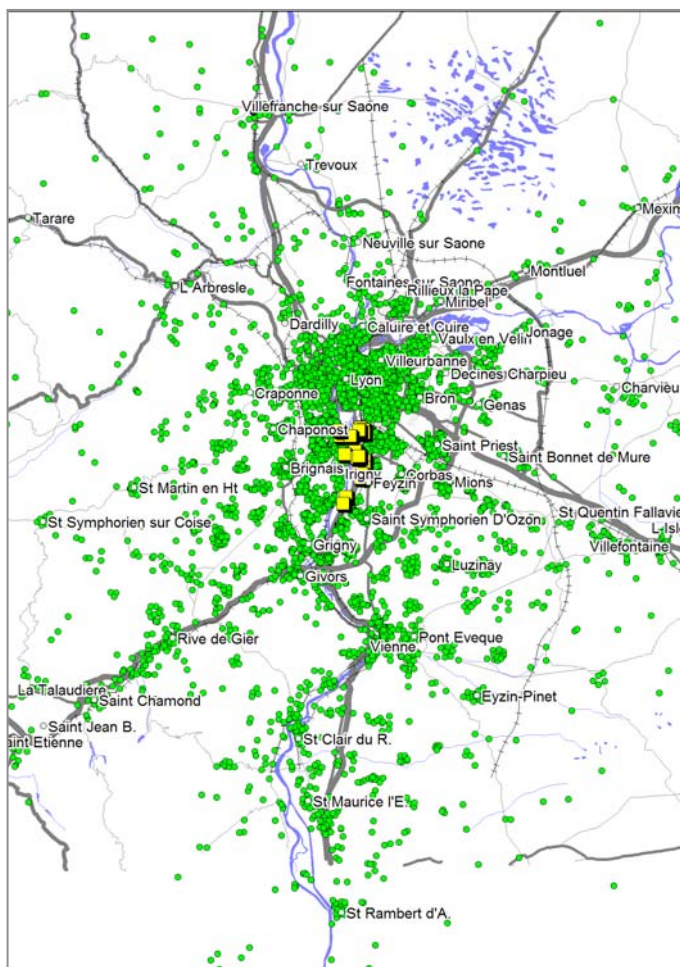


Figure 21 : Carte des localisations résidentielles des salariés du PDIE Vallée de la Chimie (source : Indiggo Altermodal)

qui résident dans les communes proches (1835 personnes), 16% à Lyon-Villeurbanne (1200 personnes) ; 6% viennent de l'axe stéphanois (de Grigny à Saint-Etienne) et 6% de l'axe de la Vallée du Rhône de Vienne à Roussillon (*cf. figure 21*) ;

- pour le PDIE de Porte des Alpes, sur plus de 3000 salariés géolocalisés, 60% résident sur le territoire du Grand Lyon, dont près de 1000 à Lyon et Villeurbanne.
- pour le PDIE de Techlid, si 54% de l'effectif résident dans le Grand Lyon, 46% résident en dehors avec une forte proportion à l'ouest (pays de l'Arbreslois) et au nord (secteur de Villefranche-sur-Saône)²⁷⁴.

Ces données géolocalisées sont utilisées pour réaliser des cartes d'accessibilité selon les modes, à partir des méthodes isochrones. Ces cartes permettent d'une part de comparer les disparités d'accessibilités selon les modes, et d'autre part de repérer le nombre de salariés qui pourrait potentiellement utiliser un mode de déplacement alternatif à la voiture (transports collectifs, marche à pied, vélo et vélo électrique, covoiturage) pour se rendre sur leur lieu de travail. Ce report modal potentiel est mesuré par la création de zones tampon sur les cartes, fonction de la durée et de la distance de déplacement jugée acceptable à pied, en vélo, en TC, covoiturage :

- le potentiel de covoiturage est calculé en prenant en compte les salariés résidant à plus de 4 km de leur lieu de travail et à moins d'1,5 km d'un autre salarié travaillant sur la même zone ;
- le potentiel d'accessibilité en bus urbain, en créant un tampon de 300 m autour des arrêts de bus urbains et de 500 m autour des stations de tramway ;
- le potentiel de TER, en créant un tampon de 400 m autour des gares TER, en considérant que le rabattement peut être effectué en bus, en voiture (conducteur ou passager) ou à vélo ;
- pour les déplacements en modes doux, un tampon de 15 minutes est réalisé pour les déplacements piétons (considérant qu'à une vitesse de 4 km/h, un piéton peut réaliser 1 km à pied) ; de 20 minutes pour les déplacements à vélo (considérant qu'à une vitesse de 12 km/h, un cycliste peut réaliser 4 km à vélo).

²⁷⁴ Source : Techlid.

Au final, l'accessibilité tous modes du territoire PDIE peut être synthétisée par une carte des potentiels de déplacement des salariés (cf. figure 22). Cette carte des potentiels de déplacements des salariés en horaires normaux de la ZI Meyzieu établit une forte prédominance de la voiture sur les autres modes, en dehors de l'axe radial centre-périphérie et pour des déplacements supérieurs à 4 km (ceux inférieurs à 4 km étant considérés réalisables pour une part à pied, et pour une autre part en vélo).

Notons toutefois que la congestion des axes routiers n'est pas prise en compte, ce qui contribue à renforcer la prédominance théorique de la voiture sur les autres modes : ceci s'explique d'une part du fait de la complexité de la prise en compte de ce facteur et d'autre part, parce que les cartes mentales des usagers de la voiture n'intègrent généralement pas ces temps de congestion.

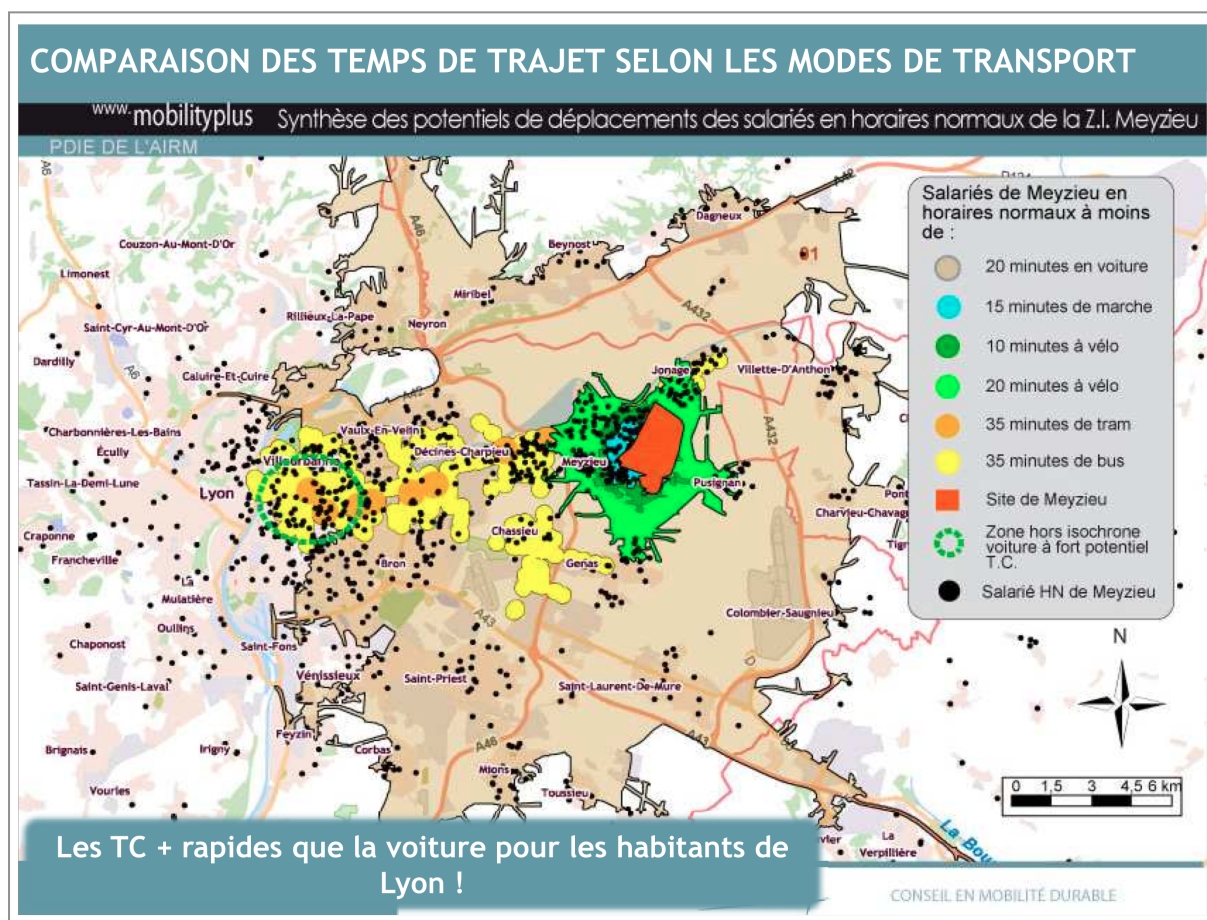


Figure 22 : carte de synthèse des potentiels de report modal des salariés à horaires normaux du PDIE Meyzieu (source : Mobility +, 2009)

Pratiques de mobilité des salariés et potentiels de report modal

Le questionnaire est transmis au sein des entreprises en version papier ou administré en ligne, et rempli par les salariés des entreprises sur la base du volontariat. Les PDIE étant portés par les entreprises, ce sont avant tout les salariés de l'entreprise qui sont concernés. Presque aucun prestataire extérieur ou stagiaire n'est enquêté, à l'exception de quelques entreprises (dont les prestataires extérieurs ont répondu au questionnaire). Dans le cadre du PDIE de la Vallée de la Chimie, dans une des entreprises, un sous-traitant et deux stagiaires ont été enquêtés. Cependant, les pratiques de mobilité du personnel de nettoyage des entreprises qui travaille souvent à des horaires décalés pour le compte de l'entreprise, ne sont pas prises en compte.

Le questionnaire fermé porte sur les déplacements domicile-travail des salariés (usage des modes selon la fréquence, raisons qui sous-tendent ce choix, stationnement, abonnements TC, distance et temps de déplacement), les déplacements professionnels (destination, mode, avec des questions spécifiques sur les déplacements en train et en avion), leurs appréciations et attentes selon les modes (TC, train, vélo, covoiturage) avec l'évaluation de propositions concrètes d'améliorations prioritaires à réaliser pour favoriser leur usage. Enfin, des questions concernent la personne : nom de l'entreprise, fonction au sein de l'entreprise, type de contrat, temps de travail, horaires de travail, horaire de départ et d'arrivée ; âge, code postal, contraintes de déplacements (enfants, achats), accès aux différents modes de déplacements (voiture, vélo, deux-roues motorisé), aptitude au changement de mode. Certains questionnaires comprennent également des questions relatives aux déplacements internes au site, comme celui PDIE Porte des Alpes-Parc Technologique.

L'enquête ne vise donc pas seulement à connaître les pratiques de déplacements des salariés (mode, fréquence, distance, temps, etc.). Elle s'intéresse aussi aux logiques d'action qui sous-tendent ces pratiques, qui renvoient à l'organisation de la mobilité quotidienne (horaires de travail, contraintes personnelles, opinion).

Si l'ADEME conseille un taux de retour d'au moins 50% des salariés, pour les quatre PDIE étudiés, la représentativité est comprise entre 36 et 55%. Elle varie cependant fortement d'une entreprise à l'autre au sein des PDIE. C'est pour le PDIE de la Vallée de la Chimie que les retours de questionnaire ont été les plus importants (55%), signe de l'implication des entreprises et des salariés, et celui de Meyzieu où les retours ont été les moins importants (36%).

Les questionnaires salariés confirment la diversité des contextes territoriaux des PDIE, que reflètent les parts modales d'usage des modes par les salariés. Le territoire de la Presqu'île fait figure d'exception : la part modale de la voiture n'est que de 31%, contre 42% pour les modes doux. Pour les territoires situés dans le centre voire en première couronne d'agglomération, bien desservis par les transports collectifs mais où la voiture est peu contrainte, la part modale de la voiture est forte, mais les transports collectifs sont également utilisés. Pour le PDIE Lyon 7^e arrondissement, la part modale de la voiture est de 80%, mais celle des transports collectifs est de 48% (ligne de métro B, tramway T2). Pour le PDIE du Parc Technologique, la part modale de la voiture est de 77% (dont 12% de voiture d'entreprise), celle des transports collectifs de 12% (tramway T2).

Pour les territoires PDIE des zones industrielles, situés en première ou deuxième couronne, caractérisées par d'importants effets de coupure urbaine, mal desservis par les transports collectifs, l'usage de la voiture est prédominant : à 90% pour Lyon Sud-Est, à 86% pour la Vallée de la Chimie, 82% pour Meyzieu-Pusignan. Lorsque que les salariés ont des contraintes d'accompagnement des enfants notamment – bien souvent des femmes, la part modale de la voiture dépasse 80%, ce qui implique généralement que les déplacements domicile-travail sont également réalisés en voiture.

Ces résultats montrent également que les freins à l'usage des transports collectifs pour les déplacements domicile-travail renvoient pour une part à l'inadéquation de la desserte du lieu de domicile, ou du lieu de travail. Si 40 à 60% des salariés seraient prêts à covoiturer sous réserve de connaître des covoitureurs potentiels, peu nombreux sont ceux qui seraient enclins à l'usage du vélo pour leurs déplacements domicile-travail vers les zones d'activités de la périphérie de l'agglomération lyonnaise : 41% des salariés du PDIE de Meyzieu et 57% pour celui de la Vallée de la Chimie ne sont pas intéressés. Des pistes d'action se situent du côté des aménagements cyclables (19% pour Meyzieu ; 15% pour la Vallée de la Chimie).

Nous proposons de porter une attention particulière aux résultats de l'enquête salariés du PDIE de Meyzieu-Pusignan qui révèle des difficultés de mobilité pour les salariés. Parmi les 1 100 salariés enquêtés, 32 utilisent la marche à pied et le vélo pour aller au travail : ce sont majoritairement des hommes (70%), ouvriers et employés, stagiaires ou techniciens. Les cadres sont minoritaires. Parmi eux, 8 travaillent à des horaires postés. Le diagnostic constate par ailleurs que :

« 9 de ces salariés (...) ne possèdent pas de voiture, montrant que ce choix modal se fait pour une partie non négligeable par défaut. 13 salariés (...) possèdent une seule voiture, ce qui laisse imaginer une utilisation rationalisée de celle-ci dans la sphère familiale. Le choix de ces modes de déplacement est donc, dans le cadre de ce PDIE, assez majoritairement par défaut. (...) 7 de ces salariés indiquent éprouver certaines difficultés. Ceux-ci reprochent essentiellement un fort manque d'infrastructures piétonnes ou cyclables sécurisées sur leur trajet, ainsi qu'une insécurité liée à la circulation automobile » (Source : Mobility +, 2009, PDIE AIRM, Rapport enquête : 15).

Aussi le diagnostic propose-t-il qu'un des objectifs du plan d'action du PDIE soit « *de rendre la vie de ces usagers plus agréable en adaptant les trajets et en aménageant les parcours* »²⁷⁵. Par ailleurs, parmi les salariés qui utilisent les transports collectifs pour une distance moyenne de 30 km et une durée moyenne de 51 minutes, 34% n'ont pas de voiture et près de 50% une seule voiture. Seuls 50% ont un abonnement mensuel et 15% un abonnement annuel. Le diagnostic constate ainsi que ce mode est davantage subi que choisi. 26% disent utiliser les TC parce que c'est rapide et pratique, près de 20% parce que c'est écologique. Mais, près de 40% évoquent des contraintes (budgétaires, pas de voiture, pas de permis). Ainsi, ceux qui ont des comportements de mobilité durable avant la mise en place du PDIE, connaissent-ils pour une part des contraintes fortes dans leurs pratiques de déplacement : pour eux, l'alternativité est moins choisie et synonyme de liberté et de citoyenneté, que subie.

Enfin, le covoiturage est seulement utilisé par 47 salariés d'un échantillon de près de 1100 personnes, et cette pratique témoigne davantage de solidarités interprofessionnelles ponctuelles (« *rendre service* », « *indisponibilité de la voiture* », « *grève des transports* ») que d'une pratique régulière. Si le diagnostic d'accessibilité faisait apparaître que le potentiel de report modal vers le covoiturage était potentiellement de 74% pour le PDIE de Meyzieu, l'enquête par questionnaire montre le faible usage du covoiturage et un usage ponctuel. Cependant, si 22% de l'échantillon ne sont pas prêts à covoiturer, 23% sont prêts à le faire en partageant les coûts du trajet, 20% s'ils ont la possibilité de ne covoiturer qu'avec des collègues ou des connaissances, 19% s'ils ont la possibilité de trouver des personnes intéressées sur leur lieu de travail ou de vie, et 14% s'ils ont une solution de rechange en cas d'empêchement du covoitureur. Ces résultats sont assez proches de ceux du PDIE de la Vallée de la Chimie : 25% des salariés n'y voient pas d'intérêt, en revanche 58% des salariés souhaitent connaître les salariés proches de leur lieu de résidence, et seuls 7% souhaitent bénéficier d'un stationnement réservé sur leur lieu de travail.

²⁷⁵ Source : PDIE AIRM, Rapport enquête, p. 16.

L'enquête réalisée dans le cadre du PDIE de Meyzieu révèle néanmoins la faible propension au changement de modes des salariés :

- j'utilise habituellement la voiture et je ne souhaite pas changer (37%)
- je l'utilise habituellement, je souhaiterais changer mais je ne peux pas le faire (34%)
- je l'utilise habituellement, je pense à changer mais je ne sais pas comment faire (10%)
- je l'utilise habituellement, j'ai l'intention de changer et je sais comment faire (3%)
- je suis conscient des problèmes associés à la voiture et je l'utilise le moins possible (12%)
- je ne possède pas de voiture / je ne viens jamais en voiture (4%)²⁷⁶.

Plus de 70% utilisent habituellement leur voiture et ne souhaitent pas ou ne peuvent pas changer de comportement, ce qui renverrait pour le bureau d'étude qui a réalisé le diagnostic, à « *un fort attachement à la pratique automobile* ». Cependant, le diagnostic n'a au final pas permis de faire ressortir les raisons qui expliquent la proportion importante de salariés attachés à leur voiture dans cette ZAE par rapport à d'autres ZAE, assez mal desservies par les TC : est-ce lié aux conditions de travail ? aux représentations liées à la voiture et aux autres modes ?

Au vu de la faible volonté de changement de ces 700 salariés, le diagnostic note que les actions du PDIE devront faire l'objet d'un « *fort accompagnement et une sensibilisation accrue* » pour faire adhérer les salariés aux solutions alternatives à la voiture. Seuls 3% des salariés sont « en pleine phase de changement » (30 salariés), et 10% pensent à changer :

« Cette population est très intéressante dans le cadre du PDIE, car il importe de mettre en place les moyens, infrastructurels ou informatifs, pour que ces 105 salariés puissent mettre en œuvre leur volonté de changement »²⁷⁷

Les salariés se disent davantage prêts à réduire son usage pour les déplacements du midi (55%) et les déplacements professionnels (62%). Le diagnostic propose que des services soient développés pour les salariés pour se rendre au restaurant de la ZAE, ou encore vers le centre-ville de Meyzieu. Pour les 4% des salariés qui ne possèdent pas de voiture, le diagnostic met l'accent sur l'importance de faciliter leurs déplacements souvent contraints : « *même si ces salariés n'utilisent jamais la voiture, il importe de s'intéresser à eux dans le cadre du PDIE* ».

²⁷⁶ Source : Mobility +, 2009, PDIE AIRM, *Rapport enquête*, p. 28.

²⁷⁷ *Ibid.*

A partir du diagnostic d'accessibilité et de l'analyse de l'enquête par questionnaire, les marges de manœuvre de report modal peuvent être calculées, selon la formule suivante :

$$\text{Potentiel de report modal} = \text{accessibilité potentielle} - \text{pratiques déclarées}$$

La synthèse du diagnostic permet ainsi de dégager les potentiels de report modal et les pistes d'action. Pour le PDIE de Meyzieu dont le diagnostic conclut à un fort attachement à la voiture, le diagnostic considère qu'en matière de report modal, ce sont les potentiels de covoiturage qui sont les plus élevés (74% des salariés concernés).

Les potentiels de report modal vers le vélo (salariés situés à moins de 20 minutes en vélo de leur lieu de travail) concernent 14% des salariés en horaires normaux et 21% des salariés en horaires postés (ce qui s'explique par le fait que le lieu de résidence des salariés en horaires postés est plus proche de leur lieu de travail que les autres salariés). Les potentiels de report modal vers la marche à pied sont quant à eux assez faibles. Au final, 25% des salariés en horaires normaux peuvent se rendre tous les jours au travail en mode de transport alternatif modes doux ou TC (avec un potentiel modes doux de 13,8% et un potentiel TC de 10%). Pour le PDIE de Saint-Priest Parc Technologique, qui bénéficie d'une desserte en transport collectif en site propre (ligne de tramway T2), le potentiel de report modal le plus important se situe du côté des transports collectifs (46%) et des deux roues (15%) et dans une moindre mesure du covoiturage (7%).

Ces résultats démontrent que la déconnexion entre territoires de résidence et lieu de travail ne concerne pas tous les salariés et que le développement de la marche à pied et du vélo vers les ZAE peut contribuer à promouvoir des modes alternatifs.

Cette méthode peut cependant être critiquée. A partir de ces cartes isochrones, le diagnostic transforme ces potentiels d'accessibilité, qui correspondent au départ à des normes d'équipement et de services dans le secteur du transport (300 mètres d'un arrêt de bus, 500 mètres d'une station de tramway) en des normes comportementales : le diagnostic de Meyzieu considère que 21% des salariés à horaires postés se situent à moins de 20 minutes en vélo de leur lieu de travail, que 74% des salariés peuvent covoiturer. Ces potentiels d'accessibilité sont transformés en potentiels de report modal, qui sont ensuite autant d'injonctions à changer de comportement de mobilité, adressées à l'utilisateur.

Les groupes de créativité

Des groupes de créativité composés de salariés des entreprises du territoire, réunis durant les horaires de travail, permettent par ailleurs de réfléchir aux difficultés vécues ou supposées liées aux différents modes de déplacement. L'enjeu est également de réfléchir à l'amélioration et à l'acceptabilité des solutions alternatives proposées. Ces groupes sont réunis avant et après la réalisation du plan d'action, afin de recueillir l'avis des usagers sur la pertinence des actions et les difficultés concrètes liées à leur mise en œuvre :

« - Et les groupes de créativité, comment ça se passe ?

- C'est un moment clef du plan de déplacement. C'est une étape clef de toute la démarche qui a plusieurs objectifs : communiquer sur le plan de déplacement. Il y a bien sûr l'objectif d'une connaissance encore plus fine du territoire. On essaie (...) quand on présente le diagnostic d'accessibilité, c'est des groupes assez libres, on laisse le maximum la parole à la salle, il faut vraiment que ça échange, pour faire ressortir les éléments les plus fins de leur territoire, de leur vision du transport, etc. (...) L'objectif, c'est d'avoir cette connaissance du territoire, de l'affiner par rapport à ce que nous on en connaît, par rapport à un aspect qualitatif du transport en commun : « quand il s'arrête là, il met 2 heures, il y a plein de gens, il y a une école, il y a du bruit... ». (...) Sur Meyzieu, il y avait un arrêt qui devait être créé, et il avait beau être à 100m d'une entreprise, les employés devaient faire tout le tour et mettre 20 min au lieu de 5 pour rejoindre leur entreprise, alors que s'il y avait un petit chemin créé... Voilà, il y a ce genre de choses qui ressortent et ça ré-affine notre connaissance du territoire. » (Entretien : chargé d'étude, bureau d'étude mobilité).

Une démarche d'évaluation globale des coûts des déplacements permet également de fournir des arguments sur la vérité des coûts, afin d'alimenter les discours de sensibilisation au changement de comportement de la voiture, vers des modes plus économes et plus respectueux de l'environnement.

Ainsi, le diagnostic PDIE croise la réalisation d'un diagnostic urbain territorialisé à plusieurs échelles (agglomération, ZAE, parcelle) : avec une enquête auprès des entreprises concernant les modalités d'organisation du travail et les services offerts en matière de transport et de déplacement ; avec une enquête auprès des salariés sur leurs pratiques de déplacements, l'organisation de leur mobilité quotidienne et leur inclination à changer ; et enfin, une démarche participative de « groupes de créativité » qui reconnaît une « *maitrise d'usage* » aux salariés. Cette phase de diagnostic permet de produire une expertise globale et intégrée, de

façon territorialisée, afin de produire un plan d'action qui facilite les changements de comportement, par la création ou l'amélioration de solutions alternatives à la voiture.

Cependant, la méthode de diagnostic montre que c'est à nouveau la question du report modal qui est centrale dans le processus. Par ailleurs, dès la passation du questionnaire, ce sont davantage les entreprises qui sont au centre de l'enquête, plus que l'ensemble des salariés du territoire économique. Aussi, les emplois les plus précaires, en particulier les personnels de nettoyage, ne sont-ils pas inclus dans la démarche. Par ailleurs, si des disparités territoriales sont éclairées, certaines sont au final passées sous silence, faute d'être exploitées. La dimension du genre et de l'égalité homme-femme, centrale dans les politiques temporelles, est assez largement absente. Si certains PDIE évoquent la dimension sociale, ils sont la plupart du temps évacués des conclusions du diagnostic.

2.3. Des plans d'action orientés vers la réduction de la place de la voiture

Le plan d'action, validé par les acteurs publics et les entreprises qui auront la charge de le financer et de le mener à bien, vise à améliorer l'accès aux entreprises concernées pour les salariés. Il est généralement décliné autour de l'amélioration de l'usage des différents modes de transport alternatifs à la voiture (par l'amélioration de l'offre TC, l'amélioration et la promotion du vélo et des modes doux, le développement et la promotion du covoiturage), l'information et la sensibilisation des salariés et des entreprises, mais aussi l'amélioration des déplacements professionnels, voire internes au territoire PDIE, ou encore le développement de services. Aussi, la palette de solutions renvoie-t-elle tout à la fois à des actions visant à agir sur l'offre de transport, à agir sur le marché des déplacements, mais aussi à agir sur la mobilité (à l'échelle urbaine ou individuelle)²⁷⁸.

Les démarches PDIE dont la finalité est d'élaborer des solutions alternatives à la voiture et aux transports collectifs peu efficaces dans les zones peu denses, pourraient constituer une occasion de concilier la finalité environnementale et sociale des politiques de mobilité, en

²⁷⁸ Pour la distinction entre agir sur l'offre de transport, agir sur les déplacements et agir sur la mobilité, le lecteur se reportera à la grille d'analyse exposée dans le chapitre 2 de cette thèse.

offrant des solutions altermobiles qui profiteraient tant aux automobilistes repentis²⁷⁹ qu'aux captifs impénitents. Si cette palette semble large, les solutions proposées sont malgré tout limitées, en dehors de la promotion des modes doux et de nouveaux usages de la voiture.

Des actions alternatives à la voiture, mais aussi aux transports collectifs

Alors que les PDE comportent généralement « 2 à 3 actions maximum », les plans d'action privilégiant les actions dites « légères » comme le développement de la promotion du vélo, du covoiturage, la prise en charge partielle ou total des abonnements. Les actions visant à améliorer l'accès aux transports collectifs, comme le prolongement de lignes ou la modification des horaires de transports en commun qui supposent un partenariat avec l'AOT, sont peu nombreuses (ADEME 2005).

Dans les PDIE, les actions collectives sont tout autant privilégiées que les actions légères, et les plans d'action visent notamment à améliorer la desserte en transports collectifs urbains, interurbains ou régionaux (TER). La principale vertu de la démarche partenariale est de permettre d'engager une négociation entre l'AOT et les entreprises, regroupées au sein d'une démarche inter-entreprise, qui leur permet d'avoir du poids. Les plans d'action visent à améliorer l'accès aux territoires concernés pour l'ensemble des modes (TC, vélo, marche à pied, covoiturage), à l'exception de la voiture et du deux roues motorisé, assez peu pris en compte, étant donné les émissions de gaz à effet de serre produites.

En favorisant le développement de modes collectifs et individuels, les PDIE participent autant de la prise en compte de l'individualisation des pratiques de mobilité, à laquelle les politiques de transport peinent à répondre (Ascher 2001), que de leur objectif initial de réduction de l'usage de la voiture individuelle. Cependant, comme dans les PDE, les solutions touchant à l'organisation du travail comme l'adaptation des horaires ou encore le télétravail, restent encore marginales dans les plans d'action. De la même façon, les solutions relatives à la requalification des ZAE ou au développement de services (crèches, restauration collective) sont assez peu nombreuses.

²⁷⁹ La dimension morale des pratiques de mobilité est explicite dans les PDIE, qui reposent sur des dispositifs d'action persuasifs dont l'objectif est de « faire adhérer » les salariés à la démarche.

Une des caractéristiques des solutions proposées dans le cadre des PDIE est de proposer autant d'alternatives à la voiture qu'au réseau de transport collectif, par la promotion des modes doux et de nouveaux usages de la voiture (flottes d'entreprises partagées, covoiturage). La promotion de modes alternatifs à la voiture et aux transports collectifs, plus individualisés, constitue également une innovation dans les politiques de mobilité menée à l'échelle d'agglomération, mais à destination de la périphérie. Si la Communauté Urbaine a mis en place un plan mode doux, des vélos en libre-service ou encore un service d'autopartage, ces services à la mobilité concernent bien souvent le centre-ville. B. Faivre d'Arcier notait en effet qu'« *il est frappant de constater que la promotion des modes doux, par exemple, est peu développée en banlieue ou en périphérie, où l'automobile reste reine* » (Faivre d'Arcier 2008 : 227).

S'intéressant à la destination des déplacements, la zone d'emploi, les PDIE contribuent à montrer la pertinence des politiques de mobilité dans les espaces périphériques, et en particulier vers les entreprises, qui constituent des générateurs de déplacement importants. Un des apports des diagnostics PDIE a été de montrer, par une démarche de micro-planification, qu'une partie des personnes qui travaillent dans les zones d'activités économiques de la périphérie habitent à proximité de ces espaces, ce qui permet d'avoir recours aux modes doux (vélo, vélo assistance électrique), en incitant à leur usage par une amélioration des cheminements piétonniers et des itinéraires cyclables (en particulier pour les « points noirs » situés à proximité de nœuds autoroutiers).

Zones industrielles : covoiturez, sinon adhérez !

Les premières mesures énoncées dans le plan d'action sont bien souvent celles qui ont le plus de potentiel de développement pour la mise en œuvre du PDIE. Pour le Parc Technologique, territoire qui bénéficie d'une desserte en modes lourds (tramway T2 et métro D à la gare de Vénissieux) et où les possibilités de report modal vers les transports collectifs sont fortes (de 15 à 46%), la première priorité est l'amélioration des transports collectifs. Viennent ensuite : les actions de covoiturage avec un potentiel de 2 à 7%, les actions liées aux deux-roues (scooter et vélo) avec un potentiel de 4 à 15%, la mise en place de flottes de véhicules, des actions sur les déplacements de proximité. Enfin, des actions d'animation et d'évaluation, de communication et de promotion des modes alternatifs à la voiture sont proposées.

Pour le PDIE Vallée de la Chimie, le potentiel de développement du covoiturage s'est révélé important et les entreprises sont particulièrement motrices pour accompagner la mise en œuvre : c'est à la suite de ce PDIE qu'une plateforme de covoiturage a été créée par la Communauté Urbaine de Lyon (*cf. partie 3*).

Pour le PDIE de Meyzieu-Pusignan, faute de pouvoir proposer aux salariés de covoiturer, étant donné le faible potentiel de changement mesuré, le plan d'action met l'accent sur la sensibilisation et la nécessité de faire adhérer les salariés à des pratiques de mobilité alternatives à la voiture individuelle. Les actions pour la promotion des modes doux sont également mises en avant. Le plan d'action est orienté selon des objectifs de report modal et de réduction des mobilités individuelles motorisées : ceux qui utilisent déjà les transports collectifs ou les modes doux de manière contrainte, s'ils peuvent profiter des améliorations, ne font pas l'objet d'une attention spécifique.

Pour les zones d'activités qui sont mal desservies par les transports collectifs, les solutions demeurent limitées lorsque les transports collectifs ne constituent pas une alternative : si les salariés sont prêts à covoiturer, le covoiturage est mis en avant ; s'ils ne sont pas prêts à le faire, c'est la nécessité de changer de comportement qui est mise en avant. Mais, pour quelle solution alternative ?

Des enjeux sociaux oubliés en cours de route

Pour le PDIE de filière pour les services à la personne dans l'ouest lyonnais, le diagnostic conduit par le bureau d'étude auprès d'un panel de salariés, a conduit à proposer différentes actions : financement du passage du permis de conduire pour les femmes réalisant des missions de service à la personne, navettes de transport à la demande, flottes de véhicules au sein des entreprises de service à la personne, etc. L'automobilisation des salariés a cependant au final dû être retirée du plan d'action, du fait de son incompatibilité avec les objectifs de réduction des gaz à effet de serre, au profit de navettes collectives ou de flottes d'entreprise, actions qui sont souvent plus longues à mettre en œuvre.

Certains PDIE contiennent des volets spécifiques liés aux déplacements des clients des entreprises, ou aux déplacements professionnels de publics cibles en particulier : cadres ou CSP supérieures dans le cas du PDIE Presqu'île, salariés précaires dans le cas du PDE de filière de services à la personne. Dans le premier cas, les actions répondent bien à un objectif de report modal, sans pour autant le viser ; dans le second cas, elles ne sont pas toutes

environnementalo-compatibles et ont été supprimées du plan d'action. Il semble plus facile de promouvoir la mobilité durable sans la viser réellement, que l'inverse.

Plus généralement, ceux qui sont contraints d'utiliser les transports collectifs ou les modes doux ne sont pas le cœur de cible des PDIE. Le PDIE de Meyzieu, dont le diagnostic a mis en exergue les contraintes de mobilité de certains salariés, n'envisage pas d'action spécifique à leur égard. Il érige au contraire des pratiques de marche à pied ou de vélo, pour une part contraintes, comme exemplaires. Pour le PDIE Lyon Sud-Est, si les entreprises évoquaient des difficultés de recrutement, tout comme le diagnostic ne cible pas de façon spécifique la question de l'accessibilité des personnes peu qualifiées et non motorisées, le plan d'action n'y répond pas non plus.

Si les diagnostics PDIE font émerger des enjeux sociaux d'accès à la mobilité, ces derniers sont oubliés en cours de route dans le plan d'action. Nous pouvons y voir ici le décalage entre un diagnostic urbain et de mobilité finement territorialisé, et un plan d'action globalement orienté vers l'objectif de report modal, à l'échelle de la zone d'activité et du parc d'affaire, qui ne répond pas à la diversité des besoins des salariés, ni des entreprises.

Un ciblage spécifique des clients et professionnels dans le PDIE Presqu'île

D'autres PDIE répondent à des volets spécifiques, comme celui de la Presqu'île qui, outre les déplacements des salariés, comprend un volet destiné à promouvoir les modes alternatifs auprès des clients des commerçants de la Presqu'île :

« Dans le plan de déplacement, il y a à la fois un volet salarié (...). Mais, le 2^{ème} volet du PDIE, c'est le volet client. C'est tout l'enjeu d'un PDIE en zone urbaine. J'ai envie de dire qu'on aurait peu d'objectifs si on s'arrêtait juste aux salariés. C'est aussi de s'intéresser aux gens qui travaillent, mais aussi aux gens qui consomment sur ce territoire là, puisque c'est aussi des gens qui génèrent des flux, qui génèrent des émissions en CO2, tout un cercle vicieux. Et c'est à nous d'aller dans ce sens-là. Sur le volet client, (...) concrètement, nos commerçants ne sont pas encore prêts à l'entendre. C'est pour ça que nous, on met en place un service de livraison qui à la fois offre un vrai confort d'achat qui permet de fidéliser le client, mais il y a aussi un enjeu économique. Mais, le service de livraison pourrait avoir à terme, de faire accepter peut-être plus facilement aux commerçants, qu'on incite les clients à venir autrement » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendances Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

Les commerçants sont en effet souvent attachés au stationnement devant leur commerce. Les déplacements professionnels sont également ciblés avec le développement des vélos

assistance électrique (VAE) ou encore des services d'autopartage, à destination d'une catégorie particulière de salariés :

« Sur les déplacements professionnels, on a un gros volet également, puisqu'on s'est rendu compte que la moitié des salariés faisaient des déplacements professionnels. Sur les déplacements professionnels, on est à la fois sur des logiques de VAE. Alors ici, même si on n'a pas des problèmes de topographie qui peuvent justifier le VAE, l'intérêt de ce mode de transport, c'est...c'est quand même... pour les banques... C'est pareil pour les déplacements professionnels, on cible quand même les personnes... Les banques, la CCI (...) Sur les VAE, l'intérêt c'est surtout le confort, quand on n'a pas envie de pédaler. Les entreprises ont également la possibilité d'acquérir des flottes de vélo classiques (...) Sur les déplacements professionnels, on fait également la promotion de l'autopartage avec Autolib'. On a un partenariat avec Lyon Parc Auto qui prévoit une formule d'abonnement plus souple pour nos adhérents et un abonnement, une formule d'essai de 3 mois » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

Ce ciblage spécifique des actions du PDIE de la Presqu'île, à destination des clients et salariés à fort pouvoir d'achat, s'explique notamment par le rôle de l'association Tendance Presqu'île en charge du PDIE, qui a pour objectif de développer et de promouvoir l'attractivité du territoire et qui cible des commerces de luxe :

« - Pour Tendance Presqu'île, l'objectif est de développer et de promouvoir l'attractivité du territoire. Un travail de communication est fait par l'association, à la fois avec un site internet et le guide shopping - Lyon shopping guide qui permet de mettre en avant nos adhérents (...). Mais, il faut réussir à coller au tissu économique, tissu très commercial. L'un des gros travaux, c'est justement de valoriser cet aspect shopping et qualité du shopping qu'on trouve en Presqu'île.

- Vous recensez dans ce guide l'ensemble des adhérents ?

- C'est pas un guide exhaustif (...) Le prochain guide sera diffusé au 1^{er} juillet, à 80 000 exemplaires et distribué principalement à l'Office du Tourisme, dans les hôtels 3 et 4 étoiles, les salons, expo, etc.

- Pourquoi avoir ciblé les hôtels de luxe ?

- Parce qu'on est sur une cible touristique. Par rapport aux adhérents Tendance Presqu'île, on est sur des commerces de luxe, en grande partie ou du haute gamme. Tendance Presqu'île se veut... je ne sais pas si c'est parce que des enseignes abordables en terme de coûts (...) sont difficilement captables. Il y a peut-être cette raison là, mais il y a aussi le fait que Tendance Presqu'île valorise vraiment cette idée de mettre en avant un aspect très qualitatif de ces adhérents. Par rapport à la qualité et aux prestations qui sont fournies par les adhérents, on est vraiment sur une cible touristique - enfin par rapport au guide - qui a un bon pouvoir d'achat quand elle vient à Lyon (...) Le guide est vraiment distribué sur l'agglomération. Déjà il est présent dans toutes les boutiques (...) et je sais que récemment il a été distribué dans des territoires. Alors, c'est pas anodin les territoires dans lequel il est

distribué. Il y a eu une distribution dans l'Ouest, enfin les Monts d'Or. On cible vraiment la clientèle. (...) Il y a des études qui ont été faites qui ont montré quels étaient les territoires qui venaient consommer en Presqu'île » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

Les plans d'action répondent autant à la réduction de la place de la voiture qu'ils tentent d'offrir une alternative aux transports collectifs, en offrant des solutions de covoiturage, de vélo à assistance électrique, d'autopartage, etc. Ils contribuent à la diversification des systèmes de mobilité, dans des espaces jusque-là délaissés par les politiques de transport.

Les PDIE constituent ainsi une première réponse à cette injonction à « *passer d'une gestion de l'offre à une gestion de la demande* » (Faire d'Arcier 2008) : pour réduire la place de la voiture, « *il ne s'agit plus de produire plus de véhicule.km, mais bien d'analyser dans quelles conditions une alternative à l'usage de l'automobile est crédible, voire avantageuse pour le citoyen* » (*ibid.* : 228). En s'intéressant aux conditions auxquelles, au regard des conditions d'accessibilité tous modes et au regard du recueil de l'opinion des salariés, cette alternative à la voiture serait crédible, ils répondent en partie à une nouvelle approche, de gestion par la demande. Cependant, en dehors du covoiturage qui ne nécessite pas de financements, les solutions sont peu nombreuses.

3. Des PDIE pour les altermobiles ?

Nous abordons à présent à la mise en œuvre des PDIE dans les territoires économiques et auprès des salariés : les actions sont multiples, et visent à améliorer l'accès aux TC par des tarifications préférentielles, mais aussi les modes doux (itinéraires cyclables, nouveaux services), les services aux salariés sur le territoire, etc.

Les premières mesures mises en place dans les plans d'action correspondent à des réductions sur l'abonnement de transports en commun, action simple à mettre en œuvre depuis la publication du décret transport : la mise en place d'une convention entre l'AOT et les entreprises de la zone d'activité est bien souvent la première action de lancement du PDIE ; à l'inverse, l'amélioration de l'offre de transport collectif est plus longue à mettre en œuvre.

Si certaines mesures, telles que le développement d'abonnements de transports collectifs pour les salariés ou encore le développement d'aménagements cyclables, améliorent l'accessibilité

pour tous aux sites, d'autres sont plus problématiques. D'une part, une partie des mesures mises en œuvre cible des catégories sociales spécifiques : des CSP supérieures ou des cadres ; d'autre part, les actions d'animation et de communication contribuent à l'intrusion de l'action publique et collective urbaine dans la sphère privée des individus.

3.1. La multiplication des abonnements TC pour les salariés à tarifs préférentiels

Jusqu'à la mise en place du décret transport qui impose la prise en charge de la moitié des frais de déplacement des salariés par les entreprises, le SYTRAL finançait les PDE/PDA labellisés ADEME selon deux formules tarifaires : soit 25% soit 50% de réduction pour le salarié sur l'abonnement grand public, le reste à charge étant partagé entre l'entreprise et l'AOT. La réduction de 25% est prise en charge aux 2/3 pour l'entreprise et au 1/3 pour le SYTRAL (soit 3,75€ par abonnement et par salarié au 1^{er} avril 2006) ; la réduction de 50% étant essentiellement prise en charge par l'entreprise, le SYTRAL participant de manière identique au financement. Par ailleurs, l'abonnement « City Pass PDE » est annuel et le 12^e mois est offert au salarié.

Avec la parution du décret n°2008-1501 du 30 décembre 2008 qui instaure la prise en charge obligatoire des frais de transports en commun, à hauteur de 50 % du coût pour les entreprises, le SYTRAL continue à apporter une réduction sur les City Pass PDE / PDA, selon la formule suivante :

Extrait site internet SYTRAL, le 20 avril 2011.

Abonnement permanent City Pass PDE-PDA 50 % *
--

<i>Coût abonnement City Pass : 49,10 € / mois</i>

<i>Participation SYTRAL : 4,30 €/mois</i>

<i>Participation entreprise : 22,40 €/mois</i>
--

Coût final pour le salarié : 22,40 €/mois sur 11 mois
--

<small>* à partir du 1^{er} janvier 2011</small>
--

Le SYTRAL a maintenu sa participation au coût de l'abonnement City Pass, tout en respectant le décret, c'est-à-dire que l'entreprise contribue effectivement à financer 50% du coût pour les salariés, ce qui n'était pas le cas dans la formule tarifaire précédente. Cette subvention octroyée aux entreprises pour le financement des abonnements des salariés a

fortement contribué à augmenter la mise en œuvre de la mesure par les entreprises engagées dans un PDIE :

«- A l'époque, il n'y avait pas le décret transport, donc il n'y avait pas les 4 euros du SYTRAL.

- Mais, il y avait déjà les 4 euros du SYTRAL ?

- Oui, mais l'implication de l'entreprise était volontaire, donc la nuance, elle est énorme ! Pour les entreprises, c'est contraint, c'est une obligation légale. Quand vous arrivez vers les entreprises qui sont obligées de prendre 50% de l'abonnement de TC, et que vous leur dites que vous avez 4 euros de réduction, vous y allez plus facilement que si vous leur dites : actuellement vos salariés sont abonnés aux transports en commun, vous savez que vous avez la possibilité de prendre en charge 25%, 50%, 70% de leur abonnement, le SYTRAL participe également. Le discours n'est pas le même et passe quand même plus facilement » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

Ainsi, si la parution du décret transport a été mal vécue par les AOT (GART 2010) et par le SYTRAL, elle s'est en revanche traduite par une augmentation des abonnements « City Pass PDE/PDA ». En 2010, plus de 16 000 salariés et 120 établissements en bénéficient contre 10 000 en 2008, soit une augmentation de 60%. Le décret transport a ainsi largement contribué à l'augmentation des abonnements de transports collectifs, pour les salariés.

3.2. Accompagner à de nouveaux usages de la voiture par des sites de covoiturage dédiés aux territoires PDIE

Plusieurs territoires PDIE étaient intéressés par la mise en place d'un service de covoiturage mutualisé : Perica, Porte des Alpes, Techlid et Vallée de la Chimie, soit 370 entreprises et 22 000 salariés. Cependant, chaque territoire souhaitait que la plateforme soit dédiée à leur PDIE. Le diagnostic Vallée de la Chimie montrait que les salariés avaient un intérêt pour le covoiturage, mais des attentes en matière de mise en relation entre salariés d'un même territoire. C'est à l'issue de ce diagnostic que la volonté de mettre en place une plateforme mutualisé de covoiturage à l'échelle communautaire est apparue.

Pour la Communauté Urbaine de Lyon, il s'agissait de proposer un dispositif à l'échelle du territoire d'agglomération, avec un seul prestataire, afin de rationaliser les besoins et de ne pas

démultiplier les coûts. Il s'agissait également de montrer que les PDIE se traduisaient par des actions concrètes, alors que le PDIE Perica peinait à être mis en œuvre²⁸⁰.

Une réponse concrète et peu coûteuse : un site de covoiturage pour chaque PDIE

C'est donc une plateforme de covoiturage mutualisée qui a été imaginée, avec une déclinaison locale pour chaque territoire (*cf. figure 23*). La Communauté Urbaine de Lyon a mis en place depuis février 2009, un service de covoiturage, via une plateforme web, en partenariat avec la Région et l'ADEME : il existe un portail de covoiturage à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, qui comprend un site tout public et plusieurs sites dédiés aux territoires PDIE. Une garantie retour a également été prévue²⁸¹, suite aux réponses au questionnaire salarié du PDIE Vallée de la Chimie en particulier.

Figure 23 : Extrait du site internet de la Plateforme de covoiturage Grand Lyon



²⁸⁰ Source : Entretien, chargé d'études mobilité, Espace des temps, 18 juin 2009.

²⁸¹ La garantie retour existe en Angleterre mais aussi en Californie : l'entreprise Boots à Nottingham garantit un retour au domicile en taxi gratuit pour les covoitureurs qui seraient sans mode de transport pour le retour en cas d'événement imprévu dans la journée et d'incompatibilité entre les heures de retour pour les utilisateurs d'une même voiture ; en Californie du Sud, l'option retour garanti est présente dans la plupart des plans de déplacements (Darbéra 2002 : 274).

Le site de covoiturage a fait un boom pendant les grèves des transports collectifs lyonnais (1500 inscrits avant la grève d'octobre 2009, 1935 inscrits après, soit 23% d'augmentation suite à l'effet grève), ou encore du coût du pétrole qui constitue un facteur exogène qui contribue à inciter les individus à covoiturer et ce, sans avoir recours au site de covoiturage comme le montre le bilan du covoiturage dans le Grand Lyon : il y a plus de gens qui covoiturent que d'inscrits sur le site.

Après 10 mois de fonctionnement, une évaluation du dispositif a été réalisée en novembre 2009, par des étudiants en économie des transports du Laboratoire d'Economie des Transports (Université Lyon 2). Un questionnaire a été envoyé aux inscrits et un comptage a été réalisé sur deux sites, auprès de 10 000 salariés. Parmi les 2 400 inscrits sur le portail de covoiturage, 602 personnes (25%) ont répondu au questionnaire d'évaluation :

« 107 personnes ont déclaré covoiturer, soit 20,6% des répondants. Près de la moitié de ces covoitureurs ont trouvé leur coéquipier grâce au site. Près de 70% covoiturent plusieurs fois par semaine et 60% le font cinq fois par semaine. Les trois quart des covoitureurs forment des équipes de deux (81 répondants) et 21% des équipes de trois (soit 22 répondants). Ainsi, 55 voitures sont retirées de la route plusieurs fois par semaine grâce à l'action du Grand Lyon ».

Le comptage physique a recensé 15% de covoitureurs sur les zones de 10 000 salariés, montrant ainsi que les covoitureurs ne sont que peu surreprésentés dans les répondants au questionnaire :

« En France, seuls 3% des salariés covoiturent alors que plus de 75% se rendent sur leur lieu de travail en voiture individuelle ; les Plans de déplacement entreprises les plus exemplaires multiplient par 3 ou 4 ce taux, avec 9 à 12% de covoitureurs »²⁸².

Avant de covoiturer, 74% des personnes se déplaçaient en voiture individuelle et presque 8% grâce aux transports en commun : en extrapolant ces résultats sur la base des 2 400 inscrits, 90 voitures seraient retirées de la circulation plusieurs fois par semaine. Le questionnaire a également permis d'évaluer le degré de satisfaction des utilisateurs du site : *« seulement la moitié des répondants sont satisfaits ou très satisfaits par le site, 40% moyennement satisfaits et 10% pas du tout »*. Parmi les insatisfaits, 74% évoquent le manque d'offres.

En juillet 2010, 3 181 personnes étaient inscrites sur les 10 sites internet mutualisés de covoiturage de la Communauté Urbaine de Lyon. C'est pour le PDIE de la Vallée de la

²⁸² Source : Communauté Urbaine de Lyon, 2010, *Le portail de covoiturage du Grand Lyon, éléments d'évaluation*.

Chimie (24%) mais aussi pour Techlid (14%) et Porte des Alpes (13%), que le nombre d'inscrits est le plus important ; ils sont autour de 4% pour Perica Lyon 7^e arrondissement et Lyon Sud-Est et moins de 3% pour Val de Saône et Presqu'île.

Le coût d'un tel dispositif pour une année est peu élevé (70 000 euros) : les coûts d'investissement et de fonctionnement sont minimes (respectivement 15 000 et 20 000 euros), les frais de communication et d'animation sont plus importants (35 000 euros). En même temps, avec la solution covoiturage, l'action publique ne peut qu'accompagner l'utilisateur de la voiture, en lui laissant le soin de la co-production de services de mobilité.

La communication et la sensibilisation au cœur des PDIE

Afin d'atteindre un seuil minimum d'inscrits dès les premières semaines, une large opération de communication a été lancée auprès des salariés des entreprises via les référents PDIE : « *campagnes d'affichage* », « *routage de dépliants informatifs dans les fiches de paie* », « *articles dans la presse* » et « *campagne d'e-mailing auprès de tous les salariés* ». Les supports de communication étaient à disposition des entreprises une semaine avant le lancement de la plateforme. Dès la première semaine, des animations ont été réalisées auprès des entreprises pour inciter les salariés à s'inscrire sur la plateforme de covoiturage : au total, la première année, plus de 60 animations ont été réalisées dans les entreprises et les restaurants des territoires. Une lettre d'information électronique a également été créée à destination des référents PDIE, afin de les informer des avancées en matière de covoiturage.

Parmi les différents supports d'information et de sensibilisation mobilisés, nous proposons d'analyser une série de quatre affiches produites par la Communauté Urbaine de Lyon pour promouvoir la plateforme de covoiturage et le numéro vert mis en place (*cf. figure page suivante*). La communication se base sur une imagerie enfantine, des dessins et une typographie arrondis, des couleurs acidulées, le recours à la première personne et à la forme exclamative. Le message véhiculé se veut amical.

Affiches de la campagne de communication pour le portail covoiturage de la Communauté Urbaine de Lyon



Stop aux bouchons!

Je covoiture une fois par semaine car 10% de voitures en moins, c'est 0 bouchon.

C'EST SIMPLE ET PRATIQUE !

www.covoiturage-grandlyon.com

N° Indigo 0 820 222 006
0,09 € TTC/km

Rhône-Alpes
ADEME
Union Européenne
Le projet "covoiturage pour les entreprises du Grand Lyon" est cofinancé par l'Union européenne, l'Agence régionale de l'Environnement, le Conseil régional de Rhône-Alpes et le Grand Lyon.



Faites des économies!

Je covoiture 3 fois par semaine donc j'économise 1000 euros par an.
(moyenne selon calculateur ADEME)

C'EST SIMPLE ET ÉCONOMIQUE !

www.covoiturage-grandlyon.com

N° Indigo 0 820 222 006
0,09 € TTC/km

Rhône-Alpes
ADEME
Union Européenne
Le projet "covoiturage pour les entreprises du Grand Lyon" est cofinancé par l'Union européenne, l'Agence régionale de l'Environnement, le Conseil régional de Rhône-Alpes et le Grand Lyon.



Moins de CO2!

Je covoiture plusieurs fois par semaine j'économise 500 kg de CO2 par an.

C'EST SIMPLE ET ÉCOLOGIQUE !

www.covoiturage-grandlyon.com

N° Indigo 0 820 222 006
0,09 € TTC/km

Rhône-Alpes
ADEME
Union Européenne
Le projet "covoiturage pour les entreprises du Grand Lyon" est cofinancé par l'Union européenne, l'Agence régionale de l'Environnement, le Conseil régional de Rhône-Alpes et le Grand Lyon.



Oui à la Convivialité!

Je covoiture plusieurs fois par semaine, je partage mon trajet avec plaisir !

C'EST SIMPLE ET PRATIQUE !

www.covoiturage-grandlyon.com

N° Indigo 0 820 222 006
0,09 € TTC/km

Rhône-Alpes
ADEME
Union Européenne
Le projet "covoiturage pour les entreprises du Grand Lyon" est cofinancé par l'Union européenne, l'Agence régionale de l'Environnement, le Conseil régional de Rhône-Alpes et le Grand Lyon.

Figure 24 : Affiches de la campagne de communication du portail de covoiturage de la Communauté Urbaine de Lyon

Tantôt il s'agit de réduire des pratiques (« Stop », « Moins ») néfastes pour les individus et le collectif (congestion, CO₂) avec des affiches aux couleurs froides (vert, bleu), tantôt de développer de nouvelles pratiques (« Faites », « Oui ») favorables à l'individu d'un point de vue social (« convivialité ») et financier (« économies ») avec des affiches aux couleurs chaudes (rose, orange).

Le discours véhiculé se veut rassurant pour l'utilisateur, en mobilisant un « *registre du proche* » (par le recours à la première personne du sujet notamment) : l'enjeu n'est pas de remettre en cause toute l'organisation des déplacements de la semaine, particulièrement complexe car elle doit articuler différents programmes d'activité contraints (accompagnement, activités de loisir, d'achat, etc.), et ce, à l'échelle de la famille bien souvent ; l'enjeu est seulement de covoiturer une ou plusieurs fois par semaine en fonction des possibilités de chacun, et ainsi d'inciter à pratiquer la multimodalité.

La simplicité du dispositif pour l'utilisateur est le premier argument mis en avant, car il est perçu par les acteurs comme un préalable indispensable à tout changement de pratique. La promotion du covoiturage mobilise ensuite trois types d'arguments : un argument pragmatique (moins de bouchon, qui renvoie au stress, à la perte de temps, mais aussi du plaisir de partager ce temps de conduite) ; un argument écologique (éviter le rejet de CO₂) qui s'impose de plus en plus ; et un argument financier (faire des économies pour pouvoir acheter une robe ou épargner)²⁸³. Le message met également en scène des personnages masculins et féminins : l'affiche « Oui à la convivialité ! » met en scène une femme conductrice qui covoiture avec deux hommes, ce qui peut contribuer à battre en brèche des idées reçues autour de la question du genre.

Aussi, le message déployé par cette série d'affiches tend-il à montrer les avantages comparatifs liés à la pratique du covoiturage, y compris une seule fois par semaine, et ce de manière chiffrée, mobilisant un registre technico-scientifique. Cependant, cette pratique multimodale pourrait sembler vaine pour l'utilisateur rationnel, si elle n'est réalisée qu'un jour dans la semaine. Covoiturer une fois par semaine permet de réduire le nombre de voitures de 10%, covoiturer trois fois par semaine permet d'économiser 1000 € par an et 500 kg de CO₂ par an. La Communauté Urbaine de Lyon joue essentiellement sur le registre pragmatique,

²⁸³ Dans ses campagnes de communication pour promouvoir les économies d'énergie, l'ADEME mobilise également ces deux types de registre dans les justifications, en particulier avec la recrudescence du coût de l'énergie : Eric Pautard a ainsi montré que le slogan de l'ADEME, « Economies d'énergie. Faisons vite, ça chauffe ! », lancé en mai 2004, a été complété six mois après, devenant : « Le pétrole flambe, le climat se réchauffe. Economies d'énergie. Faisons vite, ça chauffe » (Pautard, 2010 : 392).

faisant appel à la rationalité de l'utilisateur : non seulement c'est pratique, mais en plus, c'est économique et écologique.

Des challenges inter-entreprise vélo et covoiturage sont également organisés une fois par an, sur le principe de la « journée sans ma voiture », avec une conférence de presse, de la communication sur les panneaux publicitaires et les radios locales. Le premier challenge covoiturage a été organisé en novembre 2009 et a réuni 38 établissements : 676 personnes ont covoituré, dans 297 équipages, soit 379 voitures en moins et 4,2 tonnes de CO2 économisés et 2 km d'embouteillages supprimés.

La communication et la sensibilisation autour du projet sont présentes à toutes les étapes de la démarche PDIE. L'enjeu est de faire adhérer au projet l'ensemble des acteurs, entreprises et salariés, mais aussi de faire changer les habitudes. La mise en œuvre d'une nouvelle offre n'est en effet pas suffisante, il convient d'« accompagner » les usagers, pour contribuer à ce qu'elle soit « apprivoisée » explique un des bureaux d'étude qui accompagne les PDIE dans l'agglomération lyonnaise : il s'agit de « *placer les gens dans une dynamique de changement de comportement* » et de « *faire adhérer les gens* »²⁸⁴.

Ces mesures apparaissent essentielles pour contribuer à montrer « l'opportunité » d'un changement de mode chez les utilisateurs de la voiture et à se saisir d'une nouvelle offre de mobilité. De nombreux travaux ont en effet montré que les habitudes et les routines sont centrales dans les choix modaux (Kaufmann 2002, Vincent 2008). De ce point de vue, les PDE peuvent constituer une « opportunité » qui contribue à remettre en cause ces routines, à l'instar d'un déménagement ou d'une rupture dans le parcours de vie (Vincent 2008). C'est là une de leur principale vertu, d'accompagner les salariés.

Cependant, ces mesures de marketing, qui oscillent entre incitation et persuasion, peuvent également apparaître comme problématiques dès lors qu'elles ne sont pas accompagnées de mesures substantielles qui contribueraient à proposer un véritable système de mobilités alternatives. Si le discours se veut pragmatique, il n'en demeure pas moins que ces mesures persuasives constituent une forme d'intrusion de l'action publique dans la sphère privée de l'individu. De la même manière qu'Eric Pautard a pu l'analyser pour les économies d'énergie, ces documents de communication encouragent l'utilisateur à :

²⁸⁴ Source : Table ronde, *Mobilités spatiales et ressources métropolitaines, l'accessibilité en question*, 11e rencontres du Colloque GT 23 Mobilités spatiales et fluidités sociales, AISLF, Grenoble, 24 et 25 mars 2011.

« Les adopter, à se les approprier (...) C'est à l'individu de décider s'il veut devenir acteur et seul son libre-arbitre peut déterminer s'il mettra en œuvre des actes économes en énergie. A priori, il n'est pas question de lui imposer quoi que ce soit. Toutefois, on constate a posteriori que les recommandations formulées se font le plus souvent grâce à l'emploi d'une conjugaison impérative, même si l'usage de certains verbes (comme modérer ou préférer) donnent à la préconisation un caractère moins injonctif et offrent à l'individu de définir lui-même sa pratique. Ainsi, quand il s'agit de « préférer la douche au bain », le choix (d'économie) de l'individu devient une préférence, un mieux pour soi et non pas seulement un mieux en soi qui correspondrait à une exigence exogène des promoteurs de la sobriété énergétique » (Pautard 2009 : 398).

Ainsi, Eric Pautard montre que transformer le rapport que les ménages entretiennent avec l'énergie suppose de « *s'immiscer au sein de leur intimité domestique* » et « *cette intrusion du politique dans la vie privée pose question* ». Cette « *intrusion du politique* » (Pautard 2009) dans les trajets domicile-travail pose tout autant question, car le trajet domicile-travail ne constitue pas un interstice purement fonctionnel, « *parenthèse entre différentes activités* », mais un « *temps social* » (de repos, de loisir ou encore de plaisir) dont on cherche aujourd'hui aussi à maximiser la qualité (Kaufmann 2008 : 103). Le temps de trajet peut en effet être particulièrement important pour des « *individus multi-appartenants* » qui passent d'un champ social à l'autre (Ascher 2005). Le temps de trajet peut être vécu comme un sas de décompression, véritable moment d'intimité. Il est d'ailleurs de plus en plus valorisé.

3.3. L'expérimentation de nouveaux services ciblés

D'autres expérimentations sont menées, par l'Espace des temps ou les animateurs territoriaux, pour favoriser l'usage du deux-roues pour le dernier kilomètre, pour réduire les déplacements professionnels en voiture individuelle ou les flottes de véhicules au sein des entreprises, ou encore pour favoriser des modes de livraison plus durables et inciter à l'usage de modes alternatifs à la voiture.

En 2009, la Mission Espace des Temps réalise une étude d'opportunité et de faisabilité à un service mutualisé d'autopartage et de taxis partagés, à partir des PDIE Vallée de la Chimie, Porte des Alpes et Lyon Sud-Est. L'idée était d'adapter les services d'autopartage, généralement utilisés par les particuliers pour des déplacements courts et implantés dans des secteurs denses en hypercentre, à un usage professionnel dans des zones peu denses, pour les déplacements professionnels, en proposant un service mutualisé pour plusieurs entreprises.

Favoriser le confort des clients de la Presqu'île :
un service de livraison à domicile

Dans le cadre du PDIE Tendance Presqu'île, l'expérimentation d'un service de livraison à domicile à vélo des achats des clients des commerces de la Presqu'île a également été lancé, Free'Dom. Les commerçants ciblés sont à nouveau plutôt des commerces qui ciblent une clientèle à fort pouvoir d'achat, à qui ils souhaitent offrir un confort d'achat, l'implication environnementale de l'utilisateur n'étant dans ce cas pas un préalable, mais seulement espéré :

«- (...) Tendance Presqu'île est en train de travailler sur la mise en place d'un service de livraison des clients de la presqu'île à domicile. (...) ça serait pour livrer les clients qui achètent en Presqu'île. Donc on serait sur un périmètre Lyon, Villeurbanne et 1^{ère} couronne. Les livraisons sont faites à vélo, à VAE quand il y a trop de communes à monter.

- Et c'est pour quel type d'achat ?

- Alors on est sur des achats qui sont peu volumineux puisqu'on est sur une limite de capacité de 2 m3. Ça fait quand même un beau paquet. On cible également une clientèle touristique pour les hôtels, directement dans les hôtels. Donc, là, on est vraiment sur un confort et une liberté d'achat qu'on veut apporter. Et on cible ensuite les clients qui achètent – je dirai pas dans les commerces de luxe – mais c'est vrai que la rue du Président Edouard Herriot notamment, on a pas mal de commerces qui vont être impliqués dès le départ dans le lancement de ce service de livraison. (...)

- Et ça, ça rentre dans le cadre du PDIE ?

- Alors moi... Il y a plusieurs objectifs de ce système de livraison. Donc, il y a à la fois confort d'achat, qualité comme je vous ai dit pour les clients. Mais, il y a également à terme comment dire que le client, via le confort d'achat qu'il va trouver, en étant pas encombré avec ses paquets, vienne ses achats autrement qu'en voiture. Parce que quand on vient en voiture, il y a plusieurs raisons, il y a parfois parce qu'on a pas de TC en bas de chez soi, il y a également parfois parce qu'on a prévu d'avoir pas mal de paquets, d'être chargé, et c'est beaucoup plus pratique que de prendre le bus avec plein de paquets. A terme, c'est aussi cette idée là » (Entretien : Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009).

SALARIÉS, “PARIEZ SUR LE VÉLO” DEVENEZ PILOTE D'ESSAI



**VOUS SOUHAITEZ ESSAYER
LE VÉLO ?**

**VOUS VOULEZ TESTER LE
VÉLO DEPUIS LE TRAVAIL OU
DEPUIS CHEZ VOUS ?**

**PARTICIPEZ DURANT 3 MOIS À L'EXPÉRIENCE
MENÉE PAR LE GRAND LYON DANS VOTRE ZONE
D'ACTIVITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA
MOBILITÉ EN VÉLO DOMICILE/TRAVAIL.**

QUE DES AVANTAGES. VOUS ALLEZ :

- Faire des économies et gagner du temps.
- Essayer les meilleurs vélos et accessoires.
- Bénéficier de conseils pour rouler mieux et en toute sécurité.
- Faire du bien à votre corps et à la planète.
- Devenir un pionnier.

ÇA VOUS INTÉRESSE ?

Inscrivez-vous vite, le nombre de places est limité.

Contact dans votre entreprise

Coordination Michel Fourot [mfourot@grandlyon.org](mailto:mfourrot@grandlyon.org)

Contact pariezsurlevelo@grandlyon.org

+ d'infos sur
www.velogik.com/pariezsurlevelo

**Vélo /
Boulot...
Bravo !**





VEL010_Grand_Lyon_BAT.indd 1

16/09/10 16:40:56

Figure 25 : Campagne de communication "Pariez sur le vélo" pour le PDIE de la Vallée de la Chimie, 2010

Favoriser la pratique du vélo des cadres supérieurs mordus de technologie

Dans le cadre de la réponse à l'appel à projet PREDIT 4, l'Espace des temps a également lancé, avec le bureau d'étude Indiggo Altermodal, l'expérimentation de services liés aux vélos depuis 2010. Ces expérimentations vélo, au départ prévues dans plusieurs zones d'activités périphériques de l'agglomération, ont au final été testées sur le territoire du PDIE Vallée de la Chimie retenu comme territoire d'expérimentation.

Plusieurs terrains d'études ont été ciblés pour accueillir et développer une offre innovante de services vélo sur les zones d'activités mais également en lien avec les gares TER de Sathonay, Vénissieux, Saint-Priest, Saint-Fons, Feyzin ou encore la station de métro Mermoz Pinel.

Pendant trois mois, la Communauté Urbaine de Lyon propose la mise à disposition de vélos « *innovants et de qualité* » (vélos à assistance électrique, vélos pliants, vélos urbains), aux salariés de la ZI Vallée de la Chimie, pour optimiser leurs déplacements vers leur lieu de travail depuis leur domicile ou depuis une gare TER. Durant cette opération, les salariés peuvent également « *profiter d'un stationnement en gare privilégié avec une place de stationnement vélo réservée et sécurisée* ».

Les affiches de communication réalisées ciblent une catégorie bien spécifique d'usager pour lancer cette expérimentation. L'affiche incite les « *salariés* » à parier sur le vélo, « *en devenant pilote d'essai* ». Elles s'adressent à des hommes, qui portent plutôt en costume pour aller au travail (cf. figure 25) et qui sont des mordus de technologie. Le champ sémantique est celui de la performance (« *devenir un pionnier* »), de la technologie (« *les meilleurs vélos et accessoires* »), de la vitesse (« *gagner du temps* »), et fait référence aux valeurs de développement durable et à un enjeu de santé publique (« *faire du bien à votre corps et à votre planète* »).

Dans les PDIE, l'enjeu n'est pas seulement d'améliorer les conditions de déplacement des salariés pour les inciter à opérer un report modal de la voiture vers des modes alternatifs, mais aussi de les convaincre d'adopter des solutions altermobiles innovantes. L'objectif est de créer un club d'« *altermobilités* » en leur offrant des avantages comparatifs par rapport à l'autosolisme, ces avantages comparatifs reposant fortement sur la valorisation morale et symbolique de leur changement de comportement. Or, pour se faire, les PDIE ont tendance à

d'avantage cibler les catégories professionnelles supérieures et les cadres, misant sur leur plus grande sensibilité à l'environnement.

3.4. Tous en navette ! L'amélioration de la desserte des zones d'activité

L'adaptation de l'offre de transports collectifs peut se traduire par la mise en place d'abonnements de transport collectifs préférentiels à destination des salariés, afin d'inciter au report modal de la voiture vers les transports collectifs, mais aussi par une amélioration de la desserte en transports collectifs (accessibilité spatiale) ou par une évolution des horaires des lignes de bus aux horaires de travail des salariés (accessibilité temporelle).

Certaines modifications sont effectuées à la marge. Les horaires des lignes de bus peuvent être adaptées de quelques minutes, pour répondre davantage aux besoins des salariés qui travaillent à des horaires décalés : dans le cadre du PDIE PERICA, Auchan Caluire a bénéficié d'un aménagement d'horaires d'une ligne de bus dans les deux sens, afin de pouvoir assurer le retour en transports collectifs des caissières le soir après 22h00 ; 40 personnes étaient concernées.

De nouvelles navettes pour desservir les zones d'activité

Les principales modifications de lignes liées aux démarches PDIE ont été réalisées lors de la réorganisation de l'ensemble du réseau de bus, en lien avec les nouvelles réalisations d'infrastructures lourdes (métro, tramway, lignes fortes), par l'AOT, le SYTRAL, et son exploitant Keolis, en septembre 2011.

« Ce projet permettra de répondre aux nouvelles attentes des citoyens et de proposer une offre plus fine sur les zones d'activités. A ce titre, les diagnostics des 4 premiers PDIE (Porte des Alpes, PERICA, Vallée de la Chimie et Techlid) ont été transmis au SYTRAL et à Keolis afin d'étudier les possibilités d'améliorer la desserte en TC. »²⁸⁵

²⁸⁵ Source : OREE, ADEME 2009.

Dans le cadre du projet Atoutbus, deux nouveaux types de lignes de bus sont créés ou étendus : trois nouvelles lignes dites « Zi » (déjà expérimentées auparavant²⁸⁶) et six nouvelles lignes dites « Gar'Express ».

Les lignes spécifiques Zi sont présentées de la façon suivante par le SYTRAL :

« Cette famille composée de 6 lignes propose un service adapté aux besoins des salariés des principales zones industrielles de l'agglomération lyonnaise (Vallée de la Chimie, ZI Sud-Est, ZI Mi-Plaine, ZI Meyzieu, ZI de Vaulx-en-Velin, ZI Perica). Connectées au métro ou au tramway voire aux gares TER, elles circulent du lundi au vendredi et proposent des horaires calés sur le fonctionnement des zones d'emplois ».

L'objectif est d'améliorer la desserte des zones d'emplois et en particulier des zones industrielles, pour les habitants de l'agglomération lyonnaise, mais aussi ceux résidants hors de la Communauté Urbaine de Lyon, habituellement pas pris en compte dans la politique menée par l'AOT. En effet, les lignes Gar'Express ont pour fonction de :

« connecter des zones d'emploi ou d'habitat à des gares TER localisées en périphérie de Lyon. Elles facilitent notamment les déplacements de salariés résidant en dehors du Grand Lyon. Les lignes Gar'Express circulent du lundi au vendredi aux périodes de pointe et proposent des horaires calés sur les cadences des trains TER ».

Plusieurs lignes desservent les PDIE de l'agglomération lyonnaise. Les lignes Gar'Express GE1 et GE2 contribuent à l'amélioration de la desserte de la zone d'activité de la Vallée de la Chimie, en améliorant en particulier la desserte de plusieurs entreprises, dont l'Institut Français du Pétrole qui est très investie dans la démarche. Deux autres lignes Gar'Express contribuent à l'amélioration de la desserte du parc d'affaires Techlid, en reliant mieux les gares TER de Dardilly et de la Tour de Salvagny, aux entreprises du parc d'activité.

Le rôle des diagnostics PDIE

La démarche PDIE a ainsi contribué pour l'Espace des temps à une meilleure prise en compte des besoins des territoires par le SYTRAL, comme en témoignent plusieurs techniciens :

« il y a eu une montée en puissance de la concertation avec le SYTRAL. Il y a une reconnaissance et une écoute des territoires que le SYTRAL entend. Dans le projet CORALIE [devenu Atoutbus], les diagnostics PDIE ont été pris en compte. Dans le plan modes doux également » (Entretien : Chargé de mission Espace des temps, Communauté Urbaine de Lyon, 1er juillet 2009).

²⁸⁶ En lien avec les acteurs de l'insertion, dans le cadre du programme Mobilité Urbaine pour Tous (cf. chapitre 5, partie 4.3.)

« Il y a tellement de paramètres qui font qu'un plan de déplacement est efficient ou pas : le dynamisme de la personne qui porte le projet en interne, la qualité de l'offre de transport, la volonté de l'AOT, du SYTRAL de réaménager certaines lignes. Il faut rendre hommage sur cet aspect là au SYTRAL qui tient compte des demandes générées par les plans de déplacement » (Entretien, chargé de mission ADEME, 18 juin 2009).

« Et, c'est vrai que les démarches de PDE ont été un moteur super intéressant, parce qu'on a regardé l'analyse du transport pas que par des chiffres, mais par un autre angle, d'usage » (Entretien : ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011).

Au final, les PDIE contribuent à l'amélioration de l'offre de transports collectifs vers les territoires économiques, en donnant à voir de façon fine et territorialisée les besoins des entreprises : les mesures relèvent de l'adaptation d'une offre existante (décaler le passage d'un bus de 10 minutes) mais aussi de la création d'une nouvelle offre de transport collectif, des navettes dédiées à la desserte des zones industrielles, qui n'est pas sans faire penser aux navettes du transport-employeur.

Tout comme les démarches portées par les acteurs de l'insertion, les PDIE ont contribué à l'amélioration des politiques de transport. Par le diagnostic et le plan d'action réalisé à l'échelle des zones d'activité, qui appréhendent les usages et la demande de mobilité, ils ont contribué à une amélioration substantielle de l'accessibilité en transports collectifs.

La démarche a ainsi servi de porte-voix pour les négociations entre le SYTRAL et les entreprises : les diagnostics PDIE qui contribuent à visibiliser la demande potentielle auprès des AOT, grâce à l'enquête salariée et à la géolocalisation des salariés, ont joué un rôle central.

Dans la palette de solutions qu'ils proposent, les PDIE proposent de diversifier la palette de services de mobilité, en offrant différentes alternatives (transports collectifs, covoiturage, vélo, flottes partagées, etc.). Cependant, il y a bien différents PDIE.

Le PDIE de la Presqu'île porté par une association de management de centre-ville tend à se distinguer par sa démarche de marketing territorial - l'environnement étant un prétexte, à peine voilé, pour favoriser le développement économique et l'attractivité de la Presqu'île. Leurs actions ciblent clairement un public à fort pouvoir d'achat.

A l'inverse, ceux portés par la Communauté Urbaine de Lyon, via les développeurs économiques et animateurs mobilité, constituent davantage des réponses à l'amélioration de

l'accessibilité des zones d'activité économiques, essentiellement territorialisés dans les périphéries des grandes agglomérations.

Au final, ce sont cependant des actions mineures et à faible coût qui sont proposées, constituant moins des alternatives aux transports collectifs et à la voiture que diversifiant les solutions offertes. L'impact des PDIE réside moins dans les solutions proposées (substance) que la démarche de projet et de partenariat (processus), qui contribue à faire dialoguer l'ensemble des acteurs d'un territoire, dans un secteur de l'action publique particulièrement fragmenté. Ils participent à l'amélioration du fonctionnement de l'agglomération, tant dans ses dysfonctionnements territoriaux que pour répondre aux enjeux de gouvernance.

Conclusion du chapitre 7

Si les PDIE constituaient une occasion de concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable, par les bienfaits de la territorialisation, nos espoirs sont déçus. Par le partenariat réalisé, entre acteurs de la politique temporelle, de la politique d'environnement, du développement économique ou encore des transports, et les entreprises, ils se situent bien à la croisée de plusieurs enjeux et de plusieurs politiques territorialisées. Ce croisement s'opère par ailleurs dans des territoires jusque-là peu investis par les acteurs du transport, les zones d'activité économiques. Auparavant desservis par le transport-employeur (Gérardin 1981), ces territoires sont mal desservis par les transports collectifs, notamment car ils en montrent les limites dans des zones peu denses, et à des horaires décalés mais surtout d'une grande diversité.

Cependant, alors même que les demandes des entreprises renvoient à des enjeux environnementaux mais aussi à des enjeux sociaux, l'ensemble de la démarche de projet, tant dans son pilotage que dans sa substance, tendent à être orientés vers une réponse au report modal de la voiture vers d'autres modes, alternatifs à la voiture, mais aussi aux transports collectifs. Il y a un « *forçage environnemental* » (Emilianoff 2005) de la démarche, qui renvoie aux modalités de conduite de l'action, liée à l'évaluation, aux financements mobilisés mais aussi à la nouvelle expertise militante qui prône en particulier le développement des modes doux. Si les diagnostics tendent à faire émerger des mobilités contraintes faute d'avoir accès à la voiture, celles-ci sont soit passées sous silence, soit considérées comme exemplaires. Les actions mises en œuvre et campagnes de communication et de marketing tendent par ailleurs à cibler davantage les CSP supérieures et les cadres que les employés et ouvriers. Les enjeux sociaux sont oubliés en cours de route.

Cependant, les PDIE ont malgré tout d'immenses vertus. Et l'impact des PDIE réside moins dans les solutions proposées (substance) que la démarche de projet et de partenariat (processus), qui contribue à faire dialoguer l'ensemble des acteurs d'un territoire, dans un secteur d'action publique particulièrement fragmenté. Les PDIE ont un rôle majeur en matière de politique de mobilité dans les zones périphériques relativement peu investies par les acteurs du transport (Kaufmann 2003, Faivre d'Arcier 2008), en dehors de l'amélioration de

l'offre de transport collectif. En s'intéressant aux conditions auxquelles, au regard des conditions d'accessibilité tous modes et au regard de l'opinion des salariés, cette alternative à la voiture serait crédible, ils répondent en partie à une nouvelle approche, de gestion par la demande. Se faisant, les PDIE contribuent à poser les fondements d'une politique de mobilité cohérente dans des espaces spatio-temporels jusque là délaissés par les urbanistes et les acteurs du transport.

Une fois encore, tout comme les démarches d'aides à la mobilité, le plus grand mérite des PDIE est d'avoir contribué à améliorer les politiques de transport. Par le diagnostic et le plan d'action réalisé à l'échelle des zones d'activité, qui appréhendent les usages et la demande de mobilité, ils ont contribué à une amélioration substantielle de l'accessibilité en transports collectifs. La démarche a ainsi servi de porte-voix pour les négociations entre le SYTRAL et les entreprises : les diagnostics PDIE qui contribuent à visibiliser la demande potentielle auprès des AOT, grâce à l'enquête salariée et à la géolocalisation des salariés, ont joué un rôle central.

CHAPITRE 8

Résultats

Dans les chapitres 5, 6 et 7, nous avons successivement analysé les modalités de prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques d'insertion, de transports et temporelle dans l'agglomération lyonnaise, et leur conciliation avec les enjeux de mobilité durable, sous deux angles : la cohérence et la coordination de ces politiques. Nous proposons dans ce chapitre conclusif de comparer les résultats obtenus, afin de répondre à la problématique de cette thèse.

Rappelons que ce travail de thèse part du constat suivant. L'action collective urbaine est confrontée à une double injonction contradictoire qui pose un enjeu de cohérence : elle doit garantir l'accès à la mobilité pour tous et promouvoir une mobilité durable, en réduisant la place de la voiture. La pluralisation des politiques urbaines et plus largement de l'action collective urbaine en matière de mobilité pose également un enjeu de coordination, qui subsume la traditionnelle question de la coordination urbanisme-transport. La mobilité étant un phénomène complexe et systémique, qui suppose d'être saisi à l'échelle des individus, la gestion des mobilités n'est pas simple, tant pour réduire les inégalités de mobilité que diminuer la place de la voiture.

Notre problématique de recherche interroge la conciliation des enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable. Elle a été déclinée en trois questions de recherche, auxquelles nous proposons désormais de répondre, qui étaient les suivantes :

1. Comment les inégalités socio-spatiales d'accès à la mobilité sont-elles prises en compte par les acteurs du transport et par les nouvelles politiques territoriales en charge des mobilités quotidiennes ? Sont-elles assujetties aux enjeux environnementaux ?
2. Dans quelle mesure les nouveaux services à la mobilité - individualisés et territorialisés - contribuent-ils davantage à réduire les inégalités d'accès à la mobilité que les politiques de transport et de déplacement - organisées sur la base collective du réseau ?

3. Dans quelle mesure la coordination de ces dispositifs d'action à l'échelle politique d'agglomération, en particulier intercommunale, contribue-t-elle à l'émergence d'une gouvernance de la mobilité, à même de concilier accès à la ville pour tous et mobilité durable ?

1. La difficile conciliation des enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable

Le premier constat que nous pouvons dresser à l'issue des chapitres présentant et analysant nos trois études de cas, c'est que les enjeux d'accès à la mobilité n'ont jamais fait l'objet d'une attention aussi grande, que ce soit de la part des acteurs du transport, mais aussi de nouveaux acteurs de l'urbain en charge des mobilités quotidiennes.

D'aucuns ont relevé la faible prise en compte des enjeux sociaux dans les politiques de mobilité (Orfeuill 2004), ou encore que la prise en compte des enjeux environnementaux conduirait à évacuer les enjeux sociaux (Reigner *et al.* 2009, Béal 2009). Le cas de l'agglomération lyonnaise montre qu'ils n'ont jamais été aussi présents dans l'action collective urbaine en charge des mobilités quotidiennes : tant les politiques de transport que les nouveaux acteurs de l'urbain ont contribué à renouveler la prise en compte des inégalités de mobilité, et ce, en parallèle ou depuis la mise à l'agenda politique de la réduction de la place de voiture. Cependant, la coexistence de ces objectifs potentiellement contradictoires d'accès à la mobilité et de mobilité durable rend leur conciliation effectivement difficile dans l'action collective urbaine.

Nous proposons de revenir dans un premier temps sur les évolutions de la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques de transport et plus largement dans l'action collective urbaine en charge des mobilités, à partir du cas lyonnais que nous avons étudié.

Ces évolutions sont de deux ordres. D'une part, les politiques de transport tendent à reconnaître la nouvelle question urbaine et sociale (Donzelot 2003, Castel 1995), en restant

fidèles au droit au transport, laissant jouer la « *transmission patrimoniale* » (Scherrer 1992, 1999). D'autre part, de nouveaux acteurs de l'urbain s'autosaisissent d'« *enjeux orphelins* » (Combe *et al.* à paraître) des politiques de transport, sous l'angle des inégalités d'accès à la ville et à ses ressources, liées au contexte territorial et à son niveau d'offre et de services, mais aussi sous l'angle des inégalités de capacité des individus à se déplacer.

Dans un second temps, nous montrerons que plusieurs points de tension apparaissent dans la conciliation de ces enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable. Le premier est intrinsèquement lié à la « *question sociale* », c'est celui de la limitation du poids des dépenses sociales. Le second point de tension est lié à l'affirmation des enjeux de développement durable, qui tendent à s'imposer comme nouvelle *doxa* de l'urbanisme et de l'aménagement, au risque de faire figure de pensée unique.

1.1. Les enjeux sociaux n'ont jamais été aussi présents dans les politiques de transport et de mobilité

La « *transmission patrimoniale* » du droit au transport

La dimension sociale des politiques de transport semble demeurée inchangée depuis les années 1980-1990, alors qu'en parallèle, leur finalité aurait évolué avec l'inscription des objectifs de mobilité durable. Les mesures de solidarité paraissent se décliner toujours inlassablement par des tarifications sociales pour l'accès au transport, initiées dès la fin des années 1980 par les autorités organisatrices des transports, et une amélioration de la desserte des quartiers de la politique de la ville. Un des premiers apports de ce travail de thèse a contribué à réfuter cette idée.

La première relance des transports collectifs à la fin des années 1970 s'est traduite par la reconnaissance du droit au transport pour tous, en croisant un principe d'*égalité spatiale*, dans une perspective universaliste, avec celui d'*équité sociale*²⁸⁷, en vue de desservir une clientèle captive. Le mot d'ordre était desservir chaque commune, pour permettre à tous d'avoir accès aux transports collectifs, et en particulier pour les « *captifs* », première cible des mesures

²⁸⁷ L'équité ou « égalité concrète » se place davantage dans une « logique assistancielle » : « *les prestations étant alors accordées non plus à tous mais – via leur soumission à une condition de ressources – à quelques-uns seulement* » (Borgetto 2010 : 11).

tarifaires sociales (Faivre d'Arcier 2010). Le passage à des politiques de déplacement, mues par une logique de report modal de la voiture vers les transports collectifs, ne s'est traduit ni par une remise en cause de cet héritage, ni par une réactualisation des enjeux sociaux à l'aune de la prise en compte de l'environnement. Pourtant, la dimension sociale des politiques de transport a bel et bien évolué.

Dans l'agglomération lyonnaise, la prise en compte de la réduction de la voiture au milieu des années 1990 s'est doublée de la prise en compte d'enjeux d'accès au transport, avec un ciblage progressif du « *droit au transport* ». La mise à l'agenda des enjeux de réduction de la place de la voiture dans le Plan de Déplacement Urbain (PDU) de 1997, révisé en 2005, a été accompagnée de la reconnaissance progressive des enjeux d'accès au transport, mais oscillant encore entre une logique d'égalité territoriale qui promeut la desserte de tout le territoire de façon égale, et une logique d'équité sociale qui reconnaît les besoins spécifiques de publics et de territoires. La révision du PDU en 2005 affirme les principes d'une justice sociale, en prônant une tarification basée sur les ressources, au plus près des besoins des usagers qui connaissent des difficultés économiques, et qui défend une meilleure desserte des quartiers sensibles.

Pourtant, les tarifs sociaux et l'amélioration de la desserte des quartiers défavorisés n'ont évolué que progressivement et de façon incrémentale. Le système tarifaire social s'est ouvert touche par touche à de nouveaux publics cibles, traduisant le passage progressif des « *captifs* » aux « *précaires* », et la prise en compte de la « *nouvelle question sociale* » (Castel 1995, Rosanvallon 1996). L'amélioration de la desserte des quartiers sensibles a également progressivement évolué, à l'instar de la Politique de la Ville (Béhar 1995), d'une desserte en bus couplée à des actions de médiation urbaine et sociale, à une desserte par des bus à haut niveau de service voire des tramways, comme pour les Minguettes à Vénissieux. Les années 1990 et surtout 2000 marquent ainsi le passage d'un *droit au transport pour tous* à un *droit au transport ciblé*, à l'instar des évolutions légales constatées (chapitre 1).

Si elles favorisent progressivement l'accès au réseau de transport collectif des publics précaires, et améliorent la desserte des quartiers ciblés par la Politique de la Ville, les politiques de transport sont loin d'avoir épuisé les enjeux d'accès aux territoires urbains, y compris dans l'agglomération lyonnaise, dotée de la première offre de province, loin devant les autres villes françaises. La desserte des zones peu denses et à des horaires décalés demeure problématique, en particulier pour ceux qui n'ont pas accès à la voiture, comme ailleurs (Ascher 1998, 2005).

Dans les politiques de transport, la prise en compte des *enjeux d'accès à la mobilité* se limite certes toujours à des mesures favorisant *l'accès au réseau de transport collectif*. Tout se passe comme si la mutation des réseaux, tournée vers la question modale, dans la visée téléologique d'une mobilité urbaine idéalement durable, se traduisait par le maintien du compromis hérité de la LOTI de 1982 sur le plan social, avec une évolution à la marge, de type incrémental.

Les acteurs du transport restent fidèles au « *droit au transport* » et laissent jouer la « *transmission patrimoniale* » (Scherrer 1992, 1999). F. Scherrer²⁸⁸ définit la « *transmission patrimoniale* » comme « *toute partie de l'organisation spatiale du réseau héritée qui est remobilisée pour préserver la continuité de l'évolution à long terme [d'un] compromis (...) passé entre les acteurs sur ce qui doit changer et ce qui doit être transmis tel quel aux générations futures* » (Scherrer, 1999 : 67).

Cette « *transmission patrimoniale* » du *droit au transport* contribuerait à maintenir un compromis entre l'ensemble des enjeux assignés aux politiques de transport, et en particulier ceux d'accès à la mobilité et de mobilité durable. Progressivement, les enjeux d'accès au transport pour tous laissent la place à de nouveaux objectifs de mobilité durable, en vue d'opérer un report modal de la voiture vers les transports collectifs. Aujourd'hui, il y a bien concurrence entre ces objectifs d'accès à la mobilité et de mobilité durable dans les politiques de transport : le compromis entre les enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable se traduit par le passage d'un *droit au transport pour tous* à un *droit au transport ciblé*²⁸⁹. Le retournement de la place des banlieues dans la politique de transport de l'agglomération lyonnaise rend compte de ce passage d'un droit au transport à un droit au transport ciblé : *s'il n'y avait pas de banlieues dans les années 1990, il n'y a aujourd'hui plus de banlieues*²⁹⁰.

²⁸⁸ F. Scherrer a proposé cette notion de « *transmission patrimoniale* », dans sa thèse *L'égout, patrimoine urbain* (1992). Cette dernière porte sur l'évolution dans la continuité de « *ces réseaux qui changent tout en restant les mêmes* », éclairant ainsi les conditions de changement des réseaux urbains appréhendés comme systèmes.

²⁸⁹ Nous rappelons pour le lecteur qui aurait été pressé d'arriver à la conclusion que le terme de ciblage, dont la pratique s'est particulièrement développée dans les politiques sociales, consiste « *à sélectionner, au sein d'un ensemble global, une entité plus restreinte (la cible) que pour diverses raisons, l'on souhaite devenir bénéficiaire prioritaire, voire exclusif, d'une prestation ou d'une aide sociale* » (Warin 2006a : 159) : elle fait l'objet de vives critiques (Warin 2006 ; Warin 2010a).

²⁹⁰ Lorsque B. Rivalta, Président du SYTRAL depuis 2001, évoque la desserte des quartiers sensibles par des transports collectifs en site propre (tramway ou trolleybus), il défend l'idée selon laquelle « *il n'y a aujourd'hui plus de banlieues* » (cf. chapitre 6).

Des « enjeux orphelins » adoptés par des acteurs extérieurs aux transports

En parallèle des évolutions des politiques de transport, de nouveaux acteurs de l'urbain ont développé des aides à la mobilité ou de nouveaux services de mobilité, dans les creux de l'offre de transport, répondant à des « *enjeux orphelins* » (Gauthier et Paulhiac 2008, Combe *et al.* à paraître) des politiques de transport. Dans l'agglomération lyonnaise, ces nouveaux dispositifs d'action sous la forme d'aides ou de services à la mobilité, participent en effet d'autres politiques territoriales, déjà existantes et qui intègrent la question de la mobilité (les politiques de retour à l'emploi), ou plus récentes (les politiques temporelles, de développement économique ou d'environnement).

Cependant, toute politique publique produit une simplification du réel et opère un certain nombre de filtres, à chaque séquence : émergence des problèmes, mise à l'agenda, formulation et adoption du programme, mise en œuvre du programme et évaluation (Knoepfel *et al.* 2005). Les politiques de transport et de déplacement n'échappent pas à ce phénomène classique et produisent un certain nombre de filtres, laissant de côté certaines parties du problème, des « *enjeux orphelins* ». Dès lors, les nouveaux acteurs de l'urbain s'attachent à la question de l'accès à l'emploi ou de l'accessibilité des zones d'emploi, peu prise en compte dans les politiques de transport.

Dans l'agglomération lyonnaise, les acteurs des politiques de l'insertion, en lien avec la Politique de la Ville, proposent des aides à la mobilité aux personnes en insertion depuis le milieu des années 1990. Si elles dénoncent les écarts d'équipement et d'accès aux transports collectifs des territoires métropolitains, ces aides répondent davantage à un handicap : la mobilité qui constitue un frein à l'emploi pour les laissés-pour-compte de la mobilité. Ces dispositifs d'action s'inscrivent dans le cadre de politiques sociales compensatoires, selon un principe d'*égalité des chances* qui fait appel à la discrimination positive (Dubet 2010), selon la logique des politiques d'insertion (Castel 1995)²⁹¹. Elles visent à remettre en mouvement les individus, dans une perspective cependant quasi exclusive de retour à l'emploi.

Depuis les années 2000, des Plans de déplacement inter-entreprises fleurissent également dans les territoires économiques de l'agglomération lyonnaise, et en particulier, dans les zones d'activité économique (zones industrielles, parcs d'affaires). Pour la politique temporelle de la Communauté urbaine de Lyon, portée par la Mission Espace des temps, ces PDIE

²⁹¹ Les politiques menées au nom de l'égalité des chances ont également la particularité de « *tenir compte des situations concrètes et corriger les disparités de tous ordres qui en résultent* » (Borgetto 2010).

constituent une réponse à des dysfonctionnements urbains, liés à la désynchronisation des temps urbains. A partir d'une démarche de projet territorialisée et partenariale, les PDIE constituent tant une réponse substantielle que processuelle. Ils visent d'une part davantage à compléter l'existant, par des actions de « *ménagement* » plutôt que d'« *aménagement* »²⁹² (Marié 1992), des territoires économiques. Ils contribuent également à servir de porte-voix pour les entreprises, et d'intermédiaire entre ces dernières et l'autorité organisatrice des transports.

Ces nouveaux dispositifs de mobilité sont complémentaires des réseaux de transports collectifs, à plusieurs titres : du point de vue des enjeux soulevés, de leur territorialisation, mais aussi de l'expertise et des métiers de la mobilité.

Pour les PDIE comme pour les aides à la mobilité, les politiques partent de la demande de mobilité, à partir d'une approche territoriale dans le cadre des politiques temporelles, et d'une approche centrée sur l'individu dans le cadre des politiques d'insertion. Une attention particulière est portée par ces acteurs aux conditions d'accès à la ville et aux ressources urbaines d'une part, et aux potentiels de mobilité différenciés des publics d'autre part, actant ainsi des prémisses de la reconnaissance de la mobilité comme « *nouvelle question sociale* » (Orfeuil 2010).

L'objectif est soit d'en améliorer *les conditions d'accès*, liées au contexte territorial, soit d'améliorer *les possibilités d'accès* des individus à ces territoires. Ces nouvelles politiques, territorialisées et individualisées, ne limitent pas la mobilité au transport ni au déplacement : elles considèrent la mobilité comme un phénomène complexe, qui se déploie dans l'espace et dans le temps, qui doit intégrer des contraintes - familiales, économiques, spatiales, temporelles, propres à chaque individu, et permet de réaliser des activités, comme aller au travail. En cela, elles prennent bien en compte la dimension individuelle de la mobilité que la recherche scientifique a contribué à mettre en exergue (Chardonnel *et al.* 2008, Tabaka 2009).

Du point de vue des enjeux, les aides à la mobilité comme les PDIE font émerger de nouvelles problématiques, en matière de gestion des mobilités quotidiennes à l'échelle métropolitaine. Dans notre cas, ces « *enjeux orphelins* » d'accès à l'emploi et aux territoires de l'emploi sont

²⁹² Pour M. Marié et M. Gariépy, l'aménagement renvoie à un « *processus volontaire de fertilisation de l'espace* » et suppose une action de « *ménagement* » définie « *comme étant la capacité des institutions techniques et politiques à auto-réguler, c'est-à-dire à réévaluer en permanence les termes de leur action en fonction des forces en présence* » (Marié, Gariépy 1995).

partiellement énoncés ou faiblement portés par les politiques de transport²⁹³. Il n'aura en effet pas échappé au lecteur que le Plan de Déplacement Urbain révisé en 2005 a inscrit les enjeux d'accès à l'emploi à l'agenda politique, sans toutefois y répondre dans leur programme d'action²⁹⁴.

Les PDIE comme les aides à la mobilité s'inscrivent également dans les creux spatio-temporels de la politique de transport, menée par l'autorité organisatrice des transports. Territorialisés en périphérie, ils complètent une politique de transport et de déplacement, essentiellement orientée vers les centres (Kaufmann 2003 ; Reigner 2009), et constituent une alternative au réseau de transport collectif, inadapté pour desservir des zones peu denses (Faivre d'Arcier 2008). D'un côté, les PDIE ont permis d'investir la question des transports et de la mobilité dans les zones d'activités économiques. D'un autre côté, les aides à la mobilité répondent d'une autre façon à cette problématique de l'accessibilité des territoires de l'emploi, en favorisant l'accès à la mobilité individuelle, à partir d'une approche centrée sur l'individu, ses capacités et ressources en matière de mobilité.

L'apparition de ces nouveaux dispositifs d'action se traduit également par l'émergence de nouveaux métiers dans le champ de l'urbanisme, contribuant à venir grossir les rangs de « *la nébuleuse des intervenants sur la ville* » (Claude 2006). Ces nouveaux métiers se situent pour les acteurs de l'insertion à la croisée des politiques sociales et de transport, avec la création de conseillers mobilité-emploi. Pour les PDIE, ils se situent à la croisée des politiques territoriales, d'urbanisme, de développement économique et de mobilité, avec la création d'animateurs mobilité. Si les PDIE contribuent au renouvellement de l'expertise transport (Debizet 2006), en mobilisant des bureaux d'étude en mobilité et développement durable, du point de vue des aides à la mobilité, la construction d'un diagnostic fait défaut et se traduit par un déficit cognitif qui pose un problème. Les difficultés de mobilité des personnes en insertion vers l'emploi souffrent d'invisibilité, faute d'être quantifiés notamment. Cet enjeu est au final controversé tant auprès des élus que des techniciens ou encore des acteurs intermédiaires des politiques d'insertion.

²⁹³ L'« enjeu orphelin » peut ne pas avoir encore émergé et constituer un véritable « angle mort » de l'action publique : l'absence d'énonciation d'un enjeu devrait cependant se rencontrer plus rarement du fait de la « *grande variété de politiques publiques territoriales* ». Il peut également avoir émergé, mais partiellement, ou faire l'objet d'un faible portage politique (Paulhiac Scherrer *et al.*, à paraître).

²⁹⁴ A l'exception de l'expérimentation menée en 2002 de navette vers les zones industrielles, en lien avec les acteurs des politiques d'insertion (cf. chapitre 5 partie 4).

La prise en compte de ces « *enjeux orphelins* » des politiques de transport, par de nouveaux acteurs de l'urbain qui investissent les questions de mobilité quotidienne, participe donc tout à la fois des trois dimensions constitutives de l'enjeu orphelin (Gauthier *et al.* 2008) :

- une dimension intersectorielle qui fait naître l'enjeu orphelin « *de l'absence d'intersection entre deux politiques publiques urbaines sectorielles* » ;
- une dimension interterritoriale, qui renvoie à la difficulté d'articuler les échelles de l'action ;
- une dimension liée à la reconnaissance de nouveaux groupes cibles.

La mobilité est un fait social total, mais il n'existe pas de compétence en matière de mobilité. La gestion des mobilités quotidiennes est d'une part intrinsèquement porteuse d'enjeux orphelins, et se situe d'autre part à la croisée de plusieurs secteurs d'action publique, marqués par leur propension à la sectorisation, malgré les appels répétés à la transversalité.

Dans une moindre mesure, ces enjeux orphelins contribuent également à la prise en compte d'une dimension interterritoriale de la question des échelles d'action des mobilités quotidiennes à l'échelle d'agglomération : en développant des dispositifs d'aide à la mobilité qui dépassent les frontières institutionnelles du périmètre de transports urbains, à l'instar du dispositif de transport à la demande des acteurs de l'insertion ; ou en prenant en compte la question du déplacement des usagers, à partir du point de destination et non du point d'origine, élargissant ainsi le périmètre géographique des déplacements, de l'agglomération lyonnaise à l'aire urbaine métropolitaine, comme c'est le cas des PDIE.

Enfin, ces « *enjeux orphelins* » permettent avant tout la reconnaissance de nouveaux groupes cibles jusque-là peu pris en compte dans les politiques de transport. Ils sont nombreux et correspondent soit à des territoires soit à des publics cibles : si les acteurs de l'insertion tentent de répondre tout à la fois à des besoins de déplacement de périphérie à périphérie, à des horaires décalés, ou encore à des enjeux cognitifs, les PDIE ciblent également une partie de ces questions, en s'intéressant aux déplacements liés au travail dans les zones d'activité économique.

Dans les années 1990 et surtout 2000, la prise en compte des inégalités de mobilité a évolué dans les politiques de mobilité. Les acteurs du transport demeurent fidèles au droit au transport, laissant jouer la « *transmission patrimoniale* » qui permet de concilier accès au

réseau de transport collectif et mobilité durable, avec le passage d'un droit au transport pour tous à un droit au transport ciblé.

De nouveaux acteurs de l'urbain adoptent des « *enjeux orphelins* » des politiques de transport, en prenant en compte les enjeux d'accessibilité aux territoires de l'emploi, mais aussi les capacité de « *motilité* » différenciées des publics (Kaufmann 2001). Les aides à la mobilité comme les PDIE apparaissent comme complémentaires des réseaux de transports collectifs, et participent à la construction de « *systèmes composites* » (Coutard et Le Bris 2009, Coutard 2010) à l'échelle d'agglomération, contribuant à élargir les possibles en matière de mobilité quotidienne (Orfeuil 2008).

1.2. Des arbitrages à la faveur des enjeux environnementaux, dans un contexte de limitation des dépenses sociales

La recherche menée a également montré que les enjeux d'accès à la mobilité ne sont pas seulement potentiellement contradictoires avec les objectifs de réduction de la place de la voiture : ils sont également concurrents lorsqu'il s'agit de hiérarchiser les priorités et de définir les programmes d'action et les financements correspondants, dans un contexte de réduction des finances publiques. Les études de cas montrent que la dimension sociale est rarement prioritaire face aux enjeux environnementaux, dans un contexte où les arbitrages financiers sont en défaveur des enjeux sociaux.

L'injonction à une mobilité plus durable conduit à réduire la portée de la prise en compte des inégalités de mobilité, selon deux modalités différentes : soit en arbitrant davantage en faveur des objectifs de réduction des gaz à effet de serre (PDIE et aides à la mobilité), soit en les réduisant à des territoires et des publics très ciblés pour limiter le poids des dépenses sociales (aides à la mobilité, politiques de transport).

Limiter le poids des dépenses sociales, pour favoriser la politique de déplacement

Que ce soit du côté des politiques de transport ou des nouvelles politiques de mobilité, l'heure est à limiter le poids des dépenses sociales au sein des politiques publiques, ce qui se traduit par différentes stratégies de mise en œuvre qui visent à limiter le nombre de bénéficiaires potentiels et/ou effectifs. Le poids des contraintes financières est prégnant tant dans les politiques de transport que dans les politiques d'insertion par l'emploi.

Si les acteurs du transport reconnaissent les besoins des individus, la fabrique des tarifs sociaux et du projet de tramway montre qu'ils doivent avant tout s'adapter au réseau et à des enjeux gestionnaires et financiers. L'extension de la politique tarifaire sociale doit se faire à coûts constants pour le SYTRAL. Le choix du critère CMUC relève d'un compromis entre la recherche d'un critère basé sur le niveau de ressource des usagers, la nécessité de pouvoir facilement le contrôler et enfin, que cette mesure ne soit pas coûteuse. L'enjeu financier est en effet de taille pour le SYTRAL, comme le montre le chiffrage des différents scénarios testés qui font varier le nombre de bénéficiaires potentiels de près de 100 000 à 250 000 (soit 20% de la population de l'agglomération lyonnaise).

Le retrait du financement de l'État des transports collectifs en site propre au début des années 2000 s'est également traduit par le retard des mesures visant à favoriser l'accès au transport des personnes à faibles ressources, ou d'amélioration de la desserte des quartiers de la Politique de la Ville. Le tramway T4 a été scindé en deux phases, pendant que le vote de l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire a été repoussé de deux ans. Ces soubresauts pourraient paraître anodins, si ces retards n'étaient pas au service d'autres arbitrages pour des investissements en faveur d'autres usagers ou projets de territoire. La limitation des dépenses sociales s'inscrit également dans un contexte de faible portage politique de ces enjeux par l'AOT. La « *question sociale* » n'est d'ailleurs pas toujours assumée. Les tarifs sociaux ne font pas l'objet d'une communication grand public, le tramway T4 dessert les Minguettes sans le dire - la toponymie des stations n'y faisant pas référence. La dimension sociale apparaît moins au cœur des préoccupations des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) et de leurs stratégies politiques, désormais orientées vers la reconquête des centres-villes et des transports collectifs : les arbitrages politiques et financiers sont également réalisés selon cette réorientation des objectifs des politiques de transport.

Les enjeux financiers sont encore plus criants pour les aides à la mobilité qui bénéficient de faibles budgets : si les volumes financiers peuvent être importants à l'échelle de la personne (autour de 1000 euros pour le financement d'un permis de conduire), ils sont en réalité très limités. Le dispositif de transport micro-collectif est financé à hauteur de 400 000 euros par an, le dispositif de location de voiture à bas prix était contingenté en 2009 par les financeurs à 633 jours de location par an, à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Les enveloppes financières pour aider au passage du permis de conduire sont également fortement limitées, comme le montrent les critères de mérite introduits par les prescripteurs, pour départager ceux qui ont des besoins de ceux qui en auraient plus que les autres.

Ces dispositifs sont par ailleurs toujours soumis à une évaluation et à la nécessité de montrer qu'ils permettent bien de répondre à l'objectif de retour à l'emploi. Pourtant, les coûts mobilisés sont sans commune mesure avec ceux des politiques de transport : ils n'arrivent même pas à la hauteur des déficits d'exploitation engendrés par les investissements en matière de transport public. Le champ de l'insertion par l'emploi est par ailleurs de plus en plus soumis à des coupes budgétaires, notamment des fonds européens.

Si les aides à la mobilité partent bien des besoins de l'individu, lors de la fabrique des aides à la mobilité, l'offre s'en éloigne progressivement, en mettant l'accent avant tout sur la question du retour à l'emploi, du fait de contraintes financières mais aussi d'un manque d'expertise, à tel point que certains dispositifs ne trouvent plus leurs publics.

L'environnement, entre opportunité et injonction pour le champ de l'insertion

Les dispositifs d'aide à la mobilité sont également de plus en plus soumis à une injonction à la mobilité durable. L'automobilisation des publics tend à être de moins en moins formulée comme telle. Les acteurs mobilisent également lorsque c'est possible une « dose » de mobilité durable, en proposant non plus des scooters thermiques, mais électriques, voire même des vélos ou vélos à assistance électrique. Ces nouvelles solutions contribuent à introduire de nouvelles normes d'usage, liées aux distances de déplacement, qui font fi des valeurs et des représentations de la mobilité selon les publics.

Outre le fait que les financeurs publics – et en particulier l'État – imposent de plus en plus la prise en compte de l'environnement, l'enjeu est également de mobiliser de nouveaux

financeurs. Si l'argument de la durabilité s'invite déjà dans les débats lors du financement de permis de conduire, il ne s'avère pas encore conflictuel lors de la programmation financière des aides à la mobilité. En ce sens, l'argument environnemental fait pour l'instant davantage figure d'affichage ou d'opportunité, pour tenter – non sans mal cependant, de mobiliser des partenaires financiers issus de différents secteurs de l'action publique. Les acteurs du transport sont en effet rarement associés au financement de ces aides.

Cependant, certaines expériences menées en France laissent entrevoir la possibilité d'une injonction à la mobilité durable, liée à l'apparition de nouveaux experts, en lien avec le développement des dispositifs d'aides à la mobilité et de plateforme de mobilité-insertion, qui prônent le développement de solutions altermobiles, alors même que les bénéficiaires qui n'ont pu encore prendre part à la « *joyeuse conquête de la mobilité* » automobile (Orfeuil 2004) rêvent d'une voiture.

Des enjeux sociaux oubliés en cours de route dans les PDIE

Les PDIE apparaissent comme des dispositifs d'action à même de subsumer des rationalités plurielles voire divergentes, leur territorialisation étant comme garante de l'intégration de l'ensemble des enjeux et rationalités d'acteur. Nous aurions même pu penser que les PDIE constituaient une forme d'avatar du transport-employeur des années 1970, instauré par les entreprises pour la mobilisation de la main d'œuvre vers les sites industriels²⁹⁵. La réalité est cependant plus complexe.

Dans les faits, ces rationalités potentiellement divergentes s'avèrent difficiles à concilier. Les PDIE tendent à prendre faiblement en compte les groupes cibles qui rencontrent des mobilités plus complexes ou plus difficiles, en particulier les femmes et les précaires, comme la politique temporelle l'envisageait au départ. Les démarches PDIE, si elles sont territorialisées à l'échelle des ZAE, sont avant tout des démarches d'entreprises, car financées pour moitié par ces dernières. Dès le diagnostic, qui permet une connaissance fine des pratiques de déplacement des salariés des ZAE, les salariés enquêtés sont avant tout les salariés *de* l'entreprise et non les salariés *pour* l'entreprise. Les intérimaires et prestataires – de nettoyage

²⁹⁵ Campagnac E., Chapoutot JJ., Hanappe O., Jarrige JM., 1977, *Ramassage ouvrier et transport public*, Direction des transports terrestres, CETE de Lyon, ATP Socio-économie des transports, Paris, DTT.

notamment – qui peuvent connaître des difficultés de déplacement du fait des horaires atypiques ou de faibles ressources financières, ne sont pas ou peu enquêtés.

Ensuite, les plans d’actions visent avant tout un objectif de report modal, et ciblent les automobilistes, voire même des publics-cibles spécifiques qui seraient réceptifs à de nouvelles pratiques innovantes (vélo, vélo à assistance électrique, livraison à domicile, etc.). À l’inverse, ils prennent peu en compte les besoins des publics qui rencontreraient des difficultés de mobilité comme le montrent les plans d’action des PDIE Meyzieu-Pusignan et Lyon Sud-Est. Le Plan de déplacement de filière pour les salariés des services à la personne fait également figure de cas d’espèce. Le financement du passage du permis de conduire pour les femmes réalisant des missions de service à la personne a dû être retiré du plan d’action, faute d’être compatible avec les objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

Les politiques temporelles, qui ciblent notamment les femmes et les précaires, s’étaient fixées comme objectif d’améliorer les conditions de mobilité de l’ensemble des salariés vers les territoires de l’emploi. Certaines entreprises invoquaient des difficultés de recrutement. Or, les PDIE tendraient au final à s’intéresser davantage à des publics cibles de cadres ou de catégories socio-professionnelles supérieures, et parfois même plus aux hommes qu’aux femmes. Les PDIE sont loin d’être un avatar du transport-employeur, qui avait tendance à être davantage utilisé par les femmes que des hommes, et les ouvriers des industries et des administrations que les cadres (Gérardin 1981).

L’injonction de plus en plus forte à l’utilisation de modes alternatifs est également prégnante. Une fois encore, émergent des normes d’usage liées aux distances de déplacement, en particulier dans la phase de diagnostic qui traduit des potentiels de report modal en autant d’injonctions à une mobilité plus durable : pour les déplacements de proximité, la marche à pied doit être privilégiée ; pour les déplacements de courte portée, le vélo ou vélo à assistance électrique peut être utilisé ; et pour les déplacements plus longs, la priorité est donnée aux transports collectifs ou au covoiturage.

Dès lors, la fabrique des PDIE oriente davantage le contenu de l’action sur les enjeux environnementaux : les enjeux sociaux sont oubliés en cours de route. À l’instar de ce que C. Emilianoff a constaté pour les Agenda 21 locaux (Emilianoff 2005), il y a un « *forçage environnemental* » de la démarche PDIE. Pour cet auteur, ce phénomène s’opère par les « *sources de financement (...), les attendus implicites ou explicites, le portage administratif ou politique, qui est souvent le fait de personnes de sensibilité écologiste* ».

L'injonction à l'évaluation de ces dispositifs, relayée par l'ADEME et la Communauté Urbaine de Lyon, contribue sans doute à la coloration environnementale de la démarche, à travers la nécessité de faire apparaître les kilomètres de CO₂ économisés.

Les experts mobilisés y contribueraient également. Les bureaux d'études qui ont réalisé les diagnostics PDIE dans l'agglomération lyonnaise, sont des bureaux d'études en environnement et mobilité durable. Ils mobilisent une expertise davantage qualitative et territorialisée, et ont développé une compétence « *modes doux* », en jouant la différenciation par rapport à une expertise transport spécialisée en ingénierie des modes mécanisés (Debizet 2004). Comme l'explique G. Debizet, ces nouveaux bureaux d'études²⁹⁶ ont « *une vision alternative de la mobilité influencée par l'écologie politique et un opportunisme professionnel* » : « *le co-fondateur et premier directeur d'Altermodal, a été formé dans une Ecole de commerce et a milité dans des associations écologistes* » (Debizet 2004 : 297).

Le militantisme écologiste des experts mobilisés pourrait être un élément explicatif de ce « *forçage environnemental* » au sein de la démarche PDIE, qu'il conviendrait cependant d'étudier. Au fur et à mesure de la démarche PDIE, les enjeux sociaux sont progressivement évacués, au profit des enjeux environnementaux et de mobilité durable.

²⁹⁶ Un des bureaux d'études qui participe à la démarche PDIE dans l'agglomération lyonnaise fait partie du panel de bureaux d'études enquêtés par G. Debizet dans son travail de thèse (Debizet 2004).

Dans les années 1990 et surtout 2000, on assiste à une évolution de la prise en compte des enjeux sociaux dans les politiques urbaines, en parallèle de la montée en puissance des enjeux de réduction de la place de la voiture et de réduction des gaz à effet de serre.

Cette évolution est marquée dans les politiques de transport par le passage d'un droit au transport pour tous à un droit au transport ciblé. En parallèle, de nouveaux acteurs de l'urbain se saisissent d'« *enjeux orphelins* » des politiques de transport : pour les aides à la mobilité, en offrant une compensation aux laissés-pour-compte de la mobilité pour l'accès à l'emploi, dans une perspective d'égalité des chances ; pour les PDIE, en répondant aux dysfonctionnements urbains à travers une démarche territorialisée et partenariale de « *ménagement* » des territoires économiques.

Plusieurs points de tension apparaissent cependant dans la conciliation des enjeux de mobilité durable et d'accès à la mobilité durable. Si l'ensemble de ces dispositifs pourrait contribuer, par leurs différents apports à concilier les enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable à l'échelle d'agglomération, des points de tension apparaissent au sein même de chacun de ces secteurs de l'action publique urbaine.

Ces objectifs sont concurrents et les arbitrages réalisés dans les programmes d'action sont davantage à la faveur des enjeux environnementaux que des enjeux sociaux. Dans les politiques de transport comme dans les politiques d'insertion, les compromis réalisés visent à limiter le poids des dépenses sociales, en limitant en particulier le nombre de bénéficiaires potentiels ou effectifs. Les enjeux environnementaux tendent à évacuer les enjeux sociaux, en s'imposant de façon de plus en plus indiscutable, tant du fait d'une injonction à l'évaluation en tonne de CO₂, que des sources potentielles de financement autour du développement durable, voire du poids d'une expertise militante.

2. D'un droit au transport à des droits à la mobilité ?

Le deuxième résultat apporté par ce travail de thèse renvoie à la réponse aux inégalités de mobilité. Les études de cas montrent que les nouveaux dispositifs d'action, fortement territorialisés et individualisés, ont un impact limité sur la réduction des inégalités d'accès à la mobilité, à l'échelle de l'agglomération lyonnaise.

S'ils contribuent effectivement à une meilleure prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité, leur impact est limité du fait de leurs conditions de mises en œuvre : si le droit au transport est ciblé, il touche encore de façon massive les usagers ; à l'inverse, les aides à la mobilité « conditionnelles » sont fortement contingentées et très limitées, et surtout, leur mise en œuvre est incertaine. Les PDIE, qui font le pari d'accompagner l'utilisateur dans le changement de ses pratiques de mobilité par le recours à la persuasion, laissent quant à eux entrevoir le risque d'un droit à la mobilité pour les « *altermobiles* ».

Le ciblage a un impact paradoxal sur la réduction des inégalités d'accès à la mobilité : d'un côté, les pratiques de ciblage contribuent effectivement à une meilleure prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité ; d'un autre côté, les conditions de mise en œuvre et de traitement de ces inégalités, complexifient les conditions d'accès à cette offre publique pour les destinataires ou les usagers finaux.

2.1. Un droit au transport ciblé, un principe d'équité sociale

Les politiques tarifaires sociales, prestations sociales sous conditions de ressources, sont censées être un droit automatique. La gamme tarifaire sociale, faute d'être construite sur un vrai critère de ressource, pour des raisons techniques et politiques, s'est considérablement complexifiée et stratifiée tel un mille-feuille, posant en retour la question de l'accès à la tarification sociale.

Par ailleurs, la politique de communication et la stratégie de mise en œuvre des mesures tarifaires sociales qui a été choisie par l'AOT ne facilite pas l'accès à une gamme tarifaire déjà complexe du fait des choix de ciblage. Les agents de guichet se retrouvent confrontés à la

complexité du monde social. Si les tarifs sociaux font l'objet d'une communication ciblée auprès des relais sociaux, ces derniers sont paradoxalement peu informés. Les acteurs de la médiation urbaine, qui constituent des relais territorialisés des agences commerciales au sein des quartiers de la politique de la ville se limitent à faire de la vente de titre et à orienter les bénéficiaires potentiels de la tarification sociale vers les agences commerciales, faute d'une bonne connaissance de la gamme tarifaire.

Progressivement, des efforts sont cependant réalisés tant par l'exploitant de transports collectifs que les relais sociaux pour améliorer la connaissance de ces dispositifs. Le nombre de titres sociaux vendus a d'ailleurs augmenté depuis les années 2000, suite à l'augmentation du nombre de personnes précaires, à la mise en place de la mesure CMUC mais aussi à l'amélioration de l'information.

Malgré ces améliorations, les dispositifs tarifaires sociaux ratent toujours une partie de leur cible. Si les politiques tarifaires sociales mises en œuvre par les acteurs du transport répondent davantage aux questions sociales actuelles (chômage et précarité), la question de l'accès à ce droit est largement absente de l'élaboration des tarifs sociaux et de la stratégie de mise en œuvre, étant donné les logiques politiques et techniques qui sont celles du SYTRAL.

Néanmoins, ils ont l'immense avantage de répondre de façon massive aux inégalités économiques d'accès aux transports collectifs, ce qui contribue à masquer le fait qu'ils ratent une partie de leur public.

Les tarifs sociaux constituent aujourd'hui un droit, dont la mise en œuvre, localisée d'un territoire à l'autre, est loin d'être simple. Cependant, l'évolution des tarifs sociaux constitue une avancée indéniable en matière de justice sociale.

2.2. Vers un droit à la mobilité conditionnel, un principe d'égalité des chances

Les aides à la mobilité sont fortement ciblées, ne constituent pas un droit automatique et sont contingentées en fonction des budgets qui leur sont attribuées. Elles forment à l'échelle d'agglomération une marqueterie d'aides à la mobilité, dont le contenu et la mise en œuvre sont à géométrie variable. En outre, l'ensemble de ces aides à la mobilité ne concerne que peu

de personnes. En 2009, 694 personnes ont bénéficié d'une aide à la mobilité²⁹⁷. Le nombre de personnes en insertion est estimé à près de 90 000 personnes dans l'agglomération lyonnaise. Si tous n'ont pas des difficultés en matière de mobilité, il y a sans doute un grand nombre de besoins qui ne sont pas couverts, et il y a bien un enjeu à les mesurer.

Par ailleurs, la *prescription* est la condition *sine qua non* d'accès à ces aides à la mobilité : un professionnel de l'emploi les attribue au cas par cas, après une analyse individualisée des besoins de la personne, dans le cadre de son « parcours » d'insertion, de demandeur d'emploi, etc. Dans les faits, l'analyse de la mise en œuvre de ces aides à la mobilité qui repose sur la « *responsabilité des agents de terrain ou d'exécution* » (Warin 2006b) révèle une « *pluralité de pratiques professionnelles* » (Féré 2011) et un phénomène de « *non-prescription* » des aides à la mobilité. Ce « *non-recours* » (Warin 2006) à une offre qui s'opère ainsi en amont des bénéficiaires finaux, par les prescripteurs censés les mettre en œuvre, s'explique par différents facteurs explicatifs, érigés en idéaux-types²⁹⁸.

La non-prescription peut être due à une *méconnaissance de l'offre par le prescripteur* (1). La *non-proposition de l'offre* (2) peut également constituer une stratégie des prescripteurs, face à l'instabilité des financements - liée à la faible institutionnalisation de ces dispositifs, ou encore au très fort contingentement des aides. Enfin, la non-proposition se traduit par l'émergence de critères plus subjectifs, qui renvoient à (3) l'*adhésion des prescripteurs* aux nouveaux principes d'« *activation des politiques sociales* » (Duvoux, 2010). Ces derniers impliquent la responsabilisation du bénéficiaire et se traduisent par l'apparition de contreparties (Dufour, Boismenu et Noël 2003). Les prescripteurs sont forcés de choisir, que ce soit par des critères de mérite ou de remise en confiance. Qu'ils adhèrent ou non aux nouveaux principes des politiques sociales, ils doivent départager ceux qui ont en besoin de ceux qui en ont plus besoin que les autres.

Pour les aides à la mobilité, la prescription, qui s'inscrit à la fois dans l'histoire des politiques d'insertion mais aussi dans le contexte politique actuel d'activation des politiques sociales, n'en est pas moins problématique en termes d'accès aux droits, au vu de la pluralité des pratiques professionnelles qu'elle engendre. Ce n'est pas le « pouvoir discrétionnaire » des agents intermédiaires qu'il faut dénoncer face au risque de voir ressurgir une « *action sociale*

²⁹⁷ Parmi des offres de transport micro-collectif, de location de voiture ou de scooter à bas prix, ou encore de formation au sein d'une auto-école sociale ou à la conduite du vélo. Les tarifs sociaux ne sont ici pas pris en compte.

²⁹⁸ Rappelons que cette typologie de non-prescription a été conçue à partir d'une typologie explicative du non-recours (Warin 2010b). Cf. chapitre 5, partie 3. Ces idéaux-types ont surtout une vertu heuristique, mais dans les pratiques professionnelles, ils se combinent certainement.

discrétionnaire » (Soulet 2006), c'est davantage les logiques politiques qui sont à l'œuvre dans les politiques sociales.

2.3. Vers un droit à la mobilité pour les *altermobiles* ?

Pour les PDIE, s'il y a bien une forme de ciblage, elle ne dit cependant pas son nom. Ces dispositifs d'action ont acté le caractère routinier et ancré de nos habitudes de déplacement (Kaufmann 2000, Flamm 2004, Vincent 2008).

Ces dispositifs d'action font le pari d'accompagner l'utilisateur dans le changement de ses pratiques de mobilité. Les PDIE visent tout autant à proposer de nouveaux services à la mobilité qu'à les promouvoir auprès des usagers. En cela, ils ont des « *vertus pédagogiques* »²⁹⁹ et contribuent tant à la mise en évidence du coût environnemental que du coût économique de nos pratiques de déplacement. L'enjeu n'est pas ailleurs pas de rompre définitivement avec ses pratiques de déplacement, plutôt que de les diversifier, en devenant multimodal.

Pour autant, malgré toutes ces précautions, le recours à la persuasion dans l'action publique et collective urbaine repose sur une forte normativité implicite. Dès lors, cette entrée de la subjectivité dans la politique laisse entrevoir le risque d'une « intrusion du politique dans l'intimité du quotidien » (Pautard 2010) et d'un droit à la mobilité pour les « *altermobiles* ».

Dans les PDIE, le diagnostic contribue d'une part à quantifier des potentiels de report modal qui deviennent de fait autant d'injonctions à changer de comportement pour les usagers. La question finale posée dans les questionnaires salariés est d'ailleurs bien celle de la propension au changement. Pour l'amélioration de la desserte des zones industrielles, les PDIE de la Vallée de la Chimie et de Meyzieu illustrent bien cette injonction au changement de comportement. Dans un cas, le plan d'action a mis en avant le potentiel de développement du covoiturage, les salariés étant enclins au covoiturage ; dans l'autre cas, le covoiturage ne constituant pas une alternative et les transports collectifs non plus, les salariés étant peu réceptifs au changement, le plan d'action s'est traduit avant tout par une injonction à adhérer à ces nouvelles normes environnementales. Faute de solution, c'est la nécessité de faire évoluer les comportements qui demeure : covoiturez, sinon adhérez !

²⁹⁹ Expression empruntée à O. Coutard qui évoque les « *vertus pédagogiques* » des « *configurations alternatives aux grands réseaux (...) en matérialisant le lien entre les pratiques de consommation et leurs implications environnementales* », qui « *inciteraient à une consommation plus modérée* » (Coutard 2010 : 128).

Les ciblage opérés dans les campagnes de communication posent également problème. Si les affiches de communication pour le covoiturage jouent du registre pragmatique (simple, économique, écologique), d'autres s'adressent plus spécifiquement à une catégorie d'usagers. L'action de promotion du vélo « *Pariez sur le vélo* » l'illustre : elle s'adresse avant tout à des cadres supérieurs mordus de technologie. On peut reconnaître la volonté de développer ces nouveaux services à la mobilité, à l'instar des réseaux de services urbains naissants du 19^{ème} siècle, d'abord auprès des populations urbaines solvables en recherchant un effet de masse permis par le regroupement des entreprises au sein des PDIE. Pendant l'« *enfance du réseau* », les services urbains se développent dans un premier temps à partir des centres et des populations riches (Offner 1993, Lorrain 2002). Dans le cas des PDIE, la recherche d'un nouveau *club d'altermobiles* s'adresse notamment à des « *citadins engagés* » qui valorisent des « *formes de mobilité douce et l'ancrage de proximité de leur activité* » (Kaufmann et al. 2009).

Le travail de thèse de S. Vincent a contribué à montrer l'efficiencia des vertus pédagogiques des PDIE. Ils peuvent constituer une « *opportunité* » pour changer de modes de déplacement, et peuvent avoir un impact sur les habitudes et les routines (Vincent 2009). L'intrusion de l'action collective urbaine dans l'intimité des modes de vie pose la question sous-jacente de des droits et des libertés individuelles, et porte le risque de renvoyer à l'usager le soin de répondre lui-même à la conciliation des enjeux de mobilité durable et d'accès à la mobilité, en co-produisant les services.

Si l'individualisation des politiques publiques qui visent à réduire les inégalités d'accès à la mobilité n'est dans les deux cas pas une nouveauté – les politiques tarifaires sociales ayant été développées dès les années 1970 et les politiques d'insertion depuis les années 1980 - leurs évolutions respectives invitent à interroger les conditions effectives d'accès à la mobilité : on voit bien que les conditions d'accès à ces dispositifs d'action sont complexes voire incertaines pour ceux qui sont confrontés à une « nouvelle injonction à la mobilité », ce qui *in fine* interroge sur des pratiques de « *non-recours aux droits* » d'une partie du public-cible (Warin 2006). L'émergence d'une action publique davantage subjective, qui joue sur le registre de la persuasion, est porteuse de nouvelles normes et n'en est pas moins problématique.

Face au modèle suranné du réseau de transport collectif qui ne répond plus aux mutations de la ville contemporaine (Ascher 1998), ceux qui en appellent à un « *droit à la mobilité* » prônent le développement de solutions individualisées d'aide à la mobilité, en particulier à destination de ceux qui ont des difficultés d'accès à la mobilité : à travers ce travail de thèse, nous défendons l'idée selon laquelle la mise en œuvre de ces dispositifs d'action mérite attention, car elle contient les principes d'une justice sociale en la matière.

L'individualisation des aides au transport et à la mobilité est loin de faire rêver quant à l'avenir de la question sociale dans les politiques urbaines, en particulier dans l'agglomération lyonnaise. Le volet social de la mobilité - en parallèle de l'« *institutionnalisation du précarité* » (Castel 2003) – a tendance à se réduire par le fait du ciblage, aux « *surnuméraires* » (Castel 1995). La perspective d'un *droit à la mobilité conditionnel* tant pour les aides à la mobilité que les nouveaux services à la mobilité qui prônent les valeurs de l'altermobilité méritent attention. Tant l'injonction d'une mobilité vers l'emploi que l'injonction à une mobilité altermobile sont potentiellement porteuses d'une remise en cause des libertés individuelles. Avec l'individualisation des dispositifs d'action, le droit au transport est complété par l'émergence de droits à la mobilité ciblés selon des catégories de publics différentes, qui constituent une reconnaissance de la « nouvelle question sociale de la mobilité » (Orfeuil 2008, Orfeuil 2010). Ces dispositifs d'action sont dans le même temps potentiellement porteurs d'une remise en cause d'un droit-liberté à se déplacer, inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

3. La coordination à l'échelle d'agglomération : des limites de la territorialisation aux arbitrages de l'État

Un autre des enjeux actuels des politiques en charge des mobilités quotidiennes à l'échelle des agglomérations est de trouver les modalités de coordination de ces différentes offres de mobilité, segmentées, tant dans une perspective de cohérence des politiques de mobilité que de lisibilité de l'offre et d'accès à cette offre pour leurs destinataires.

L'émergence de ces nouvelles aides et nouveaux services à la mobilité pose donc la question de la coordination de l'ensemble de ces dispositifs d'action à l'échelle d'agglomération. Les études de cas ont montré que c'est d'abord la sectorisation qui prime, montrant les limites de la territorialisation de l'action publique urbaine en matière de cohérence et de coordination des dispositifs d'action à l'échelle intercommunale.

3.1. La persistance de la sectorisation des politiques de mobilité à l'échelle d'agglomération

Les mutations de l'action publique et collective urbaine se sont traduites à partir des années 1990 par une pluralisation des politiques en charge des mobilités. Aux côtés des acteurs en charge des transports collectifs urbains, de nouveaux acteurs de l'urbain se sont autosaisis des enjeux de mobilité quotidienne, en particulier sous l'angle de la prise en compte des inégalités de mobilité ou des dysfonctionnements urbains.

Dans l'agglomération lyonnaise, les PDIE, dispositifs d'action territorialisés se situent à la croisée de plusieurs politiques territoriales ou territorialisées (temporelle, développement économique, environnementale), en lien avec les entreprises et associations d'entreprises en charge de l'animation ou de la gestion des territoires économiques. Les aides à la mobilité se situent également à la croisée des politiques d'insertion, des politiques d'emploi et de la Politique de la Ville, en lien avec les acteurs associatifs issus du catholicisme social lyonnais et du champ de l'économie sociale et solidaire.

L'ensemble de ces dispositifs souffre cependant d'une forte sectorisation à l'échelle d'agglomération. Les politiques de transport sont définies dans le Plan de déplacement Urbain, les aides à la mobilité dans le cadre du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS), et la Mission Espace des temps rattachée à la Direction de la Prospective et Stratégie d'Agglomération (devenue Direction de la Prospective et du Débat Public) se rattache plus globalement au plan de mandat communautaire.

Le cloisonnement n'est pas seulement de mise dans la définition des programmes d'action, il l'est tout au long de la mise en œuvre, jusqu'à l'exécution des dispositifs d'action auprès des publics ou territoires cibles. Il en résulte une extrême complexité des dispositifs d'action et une fragmentation institutionnelle. Si le monde du transport est caractérisé par une grande technicité, c'est également le cas pour les aides à la mobilité et dans une moindre mesure pour les Plans de déplacement inter-entreprises. Les AOT sont en charge de définir la politique générale du réseau de transport urbain et les programmes d'action, le réseau est géré par l'exploitant de transports, et les PIMMS participent à cette mise en œuvre, à travers des actions de médiation urbaine et sociale. Pour les aides à la mobilité, les dispositifs d'action sont pilotés à travers une démarche partenariale qui réunit l'État et les collectivités territoriales, selon le principe de « *contractualisation de l'action publique* » qui a émergé après la décentralisation (Gaudin 2004). Elles sont mises en œuvre par l'ensemble des acteurs de l'emploi, des politiques sociales et de l'insertion, à savoir : les Mission Locales, Pole Emploi en charge du service public de l'emploi, mais aussi les Plans Locaux d'Insertion par l'Emploi, en charge des politiques locales d'insertion, ou encore par les associations d'insertion. Enfin, ces dispositifs d'action contribuent à des effets de segmentation des publics, entre les publics en insertion qui ont des besoins et ceux qui en ont plus besoin, entre les entreprises qui adhèrent aux PDIE et celles qui n'y adhèrent pas, ou encore entre les usagers du réseau de transport public qui bénéficient de tarifs sociaux ou pas. C'est d'ailleurs cette segmentation des publics qui n'est pas assumée par l'AOT en matière de tarifs sociaux, par rapport aux autres usagers.

Cependant, c'est bien la Communauté Urbaine de Lyon qui est au cœur de l'ensemble de ces dispositifs d'action, qui n'apparaît pas garante ni de la cohérence ni de la coordination de cet ensemble qui participe des politiques de mobilité à l'échelle d'agglomération. Là encore, le cadre institutionnel ne participe pas pleinement à la coordination de politiques publiques sectorielles et *in fine* à leur cohérence (Boino 2010, Gallez 2010, Kaufmann et Sager 2009).

La sectorisation de l'ensemble de ces dispositifs de mobilité ne fait que contribuer à la fragmentation institutionnelle existante dans les villes européennes (Jouve et Lefèbre 1999). Les limites des financements sectoriels ont souvent été dénoncées dans le processus d'intégration de l'action collective urbaine, notamment dans le domaine des transports (Jouve 2003). On ne peut donc manquer de s'interroger à nouveau sur la portée de la crise des financements publics dans la segmentation de l'action collective urbaine et plus largement la fragmentation institutionnelle, frein indéniable à tout élargissement de la stratégie politique en matière de régulation de la mobilité. Pour P. Boino, les limites de *policies* (politiques publiques) sont davantage à comprendre à la lumière de *politics* (jeu politique) qui orientent la manière de considérer les enjeux territoriaux (Boino 2010).

Le territoire de l'agglomération lyonnaise, dotée d'un pouvoir d'agglomération légitime et expert depuis les années 1970, avait été choisi comme terrain d'étude pour sa culture locale politique et technique de l'innovation. Il est frappant de voir les difficultés de mise en œuvre des politiques urbaines locales, même avec un pouvoir d'agglomération comme celui de la Communauté Urbaine de Lyon. Ce travail de thèse a contribué à montrer les limites actuelles de la territorialisation comme modalité de mise en cohérence d'enjeux potentiellement contradictoires, limitant l'émergence d'une gouvernance de la mobilité à même de concilier ces enjeux. Faut-il voir dans la stratégie d'agglomération qui subit la domination de deux mots d'ordre – l'attractivité économique du territoire et l'exemplarité en matière de développement durable – des politiques de mobilité à plusieurs vitesses ?

3.2. Les apprentissages collectifs du débat public et des coopérations inter-techniciennes

La recherche que nous avons menée a également contribué à montrer les effets d'apprentissage collectif, tant pour les acteurs des aides à la mobilité que les acteurs des politiques de transport ou encore des PDIE.

Ces moments d'apprentissages collectifs ont eu lieu, dans les instances de débat public, mais aussi à travers des coopérations inter-techniciennes, formalisées dans des instances de pilotage partenarial ou des journées d'études ou séminaires. Plusieurs lieux d'apprentissages collectifs ont pu être identifiés à travers les études de cas.

La Commission Tarification Sociale qui réunissait les associations militant pour un droit à une tarification sociale en constitue un premier. Les mobilisations associatives ont largement contribué à la mise à l'agenda politique d'une tarification sociale selon un critère de ressource lors du changement de mandature à la Présidence du SYTRAL en 1995 mais aussi 2001. Le débat public du Plan de Déplacement Urbain (1997 et 2003) en constitue un second. Le groupe « Équité et solidarité » de la révision du Plan de Déplacement urbain de 1997 a contribué à l'amélioration de la politique tarifaire pour les personnes à faibles ressources. Enfin, Michèle Vullien, élue SYTRAL, vice-président aux déplacements est à la fois élue de référence de la Mission Déplacement de la Communauté Urbaine et de l'Espace des temps sur les PDIE, contribuant à créer de l'intersectorialité à un niveau politique.

Ces apprentissages ont contribué à deux types d'apports. D'une part, ils ont permis à l'ensemble des acteurs en charge des questions de mobilité de s'acculturer à la complexité de chacun des secteurs publics. D'un côté, les acteurs du transport ont davantage appréhendé les politiques sociales et d'insertion. D'un autre côté, les acteurs de l'insertion ont découvert le monde du transport, le rôle des autorités organisatrices des transports, de l'exploitant ou encore les enjeux financiers liés aux coûts d'exploitation des transports collectifs. Par exemple, l'existence d'un périmètre de transport urbain a permis aux acteurs de l'insertion de comprendre pourquoi la plateforme logistique de l'aéroport Saint-Exupéry – située en dehors – n'est pas desservie par le SYTRAL³⁰⁰. La demi-journée « *Bougeons-nous vers l'emploi* », à l'initiative de l'Espace des temps et de la Mission Insertion Economie et Emploi de la Communauté Urbaine de Lyon, rassemblait à la fois des techniciens de la politique de la ville, des politiques d'insertion, de la politique temporelle, mais aussi du SYTRAL, contribuant à la formation d'une culture commune. Les instances de pilotage partenarial des PDIE et les journées d'études et séminaires ont également constitué des moments de partage de connaissances entre techniciens.

En outre, les aides à la mobilité comme les PDIE, ont contribué à l'amélioration de la politique de transport menée par le SYTRAL. Elles se sont traduites par l'amélioration de la desserte des territoires de l'emploi avec le développement de la desserte des zones d'activités économiques par des navettes, ou encore par l'amélioration des tarifs sociaux. Si l'impact des PDIE et des aides à la mobilité a été relativisé montrant les limites de la territorialisation et de l'individualisation des politiques publiques, ces dispositifs d'action ont largement contribué à l'amélioration de la prise en compte des inégalités de mobilité, par la coopération engagée

³⁰⁰ Sources : entretien avec le chargé de mission mobilité-insertion, PLIE Uni-Est ; entretien avec le responsable de la politique de la ville, Communauté Urbaine de Lyon.

avec l'autorité organisatrice des transports. Cette dernière a également joué le jeu en intégrant dans le cadre de la réorganisation du réseau de bus la mise en place de navettes dédiées à la desserte des zones industrielles. Enfin, à l'issue du débat public pour la révision du PDU de 1993, les politiques de transport ont reconnu les actions menées par les acteurs de l'insertion en matière de mobilité vers l'emploi.

Ces résultats de recherche viennent d'une part confirmer le rôle du débat public et l'impact de l'ouverture des processus décisionnels, à d'autres acteurs publics et de la société civile. Ils contribuent à la suite d'autres travaux, à montrer le rôle du débat public, à faire émerger des « enjeux orphelins » (Gauthier et Paulhiac 2008), et comme facteur de mise en cohérence que de coordination des différents secteurs de l'action publique (Paulhiac 2009). Le deuxième apport de ces résultats est également de rappeler l'importance de la mobilisation associative en faveur de la prise en compte des enjeux sociaux, qui contribuent tant à agir à un niveau national que local.

3.3. Un État - toujours - animateur de la prise en compte des enjeux sociaux à un niveau local

Enfin, la prise en compte de ces enjeux doit par ailleurs à l'évolution du cadre légal, l'État jouant toujours son rôle en matière de fixation des règles du jeu et d'« *État animateur* » (Donzelot 2003).

Que ce soit pour les aides à la mobilité, les tarifs sociaux ou encore la desserte des quartiers de la politique de la ville, qui prennent explicitement en compte la question des inégalités de mobilité, l'évolution du cadre légal a à chaque fois constitué une opportunité, voire une véritable ressource pour les acteurs associatifs, de mettre à l'agenda politique local ces enjeux. Durant l'enquête, plusieurs acteurs ont mentionné l'« *opportunité de la loi SRU* » pour faire évoluer les tarifs sociaux.

Aussi, l'évolution des mesures tarifaires sociales dans les politiques locales de transport ou encore l'amélioration de la desserte des quartiers de la politique de la ville ne font-elles qu'illustrer le poids de la « *ressource légale* » (Knoepfel *et al.* 2006) : l'agenda politique local est de ce point de vue conforme aux inflexions légales.

A l'instar de ce que V. Kaufmann et F. Sager (2009) ont pu montrer pour la coordination urbanisme-transport, l'État fixe les règles du jeu à travers les politiques nationales, qui

constituent une « *structure d'opportunité* » que les acteurs locaux peuvent s'approprier (Kaufmann et Sager 2009). Néanmoins, la difficile mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU illustre les différenciations territoriales à l'œuvre dans la mise en œuvre du droit : les AOT parisiennes et lyonnaises ont mis en œuvre une tarification sociale sur critère de ressource au milieu des années 2000 seulement (cinq ans après le vote de la loi SRU dans l'agglomération lyonnaise), sous la pression des associations ; pour les agglomérations de Grenoble et de Strasbourg, il a fallu attendre respectivement 2009 et 2011.

L'exemple de la tarification sociale selon un critère de ressource, faiblement appliqué par les AOTU, illustre l'appropriation variable par le local de ces injonctions légales nationales et la différenciation à l'œuvre d'un territoire à l'autre (Paulhiac Scherrer *et al.* à paraître). Si l'État contribue à l'évolution de la prise en compte des enjeux sociaux en fixant les règles du jeu, c'est au local qu'il revient de les appliquer.

L'État joue également un rôle incitatif auprès des collectivités territoriales, par le recours à l'appel d'offre, que ce soit pour l'amélioration de la desserte des quartiers de la politique de la ville ou le développement des aides à la mobilité. Les appels à projet de la Délégation Interministérielle à la Ville ont ainsi contribué à l'évolution des aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise, constituant à nouveau des fenêtres d'opportunités pour des acteurs en quête de financement. Il ne joue pas tant le rôle d'un « *État à distance* » (Epstein 2005) que d'un « *État [toujours] animateur* » (Donzelot 2003).

C'est la sectorisation qui prime à l'échelle d'agglomération, ce qui contribue à montrer les limites de la territorialisation des politiques locales. Ces limites tendent cependant à être relativisées par les processus d'apprentissages collectifs, tant processuels que substantiels, inter-techniciens ou à travers la figure de l' élu « multi-casquette ». L'État joue également encore son rôle d' « *État-animateur* » (Donzelot 2003) et contribue à faire évoluer la prise en compte des enjeux sociaux à l'échelle locale en matière d'inégalités d'accès à la mobilité. Nous limiterons cette analyse à la prise en compte des enjeux d'accès à la mobilité pour tous par les collectivités territoriales. La politique actuelle menée par l'État en matière de politiques sociales (Warin *et al.*, à paraître) doit cependant nous faire raison garder de ces bons sentiments quant aux arbitrages de l'État.

Conclusion

Le principal enseignement de ce travail est que **la conciliation entre les enjeux potentiellement contradictoires d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable est difficile, ces enjeux étant concurrents lorsqu'il s'agit d'arbitrer des choix politiques et financiers**. La stratégie d'agglomération de la Communauté Urbaine de Lyon en matière de mobilité l'illustre. Elle est dominée par deux mots d'ordre, le développement économique et l'exemplarité en matière de développement durable, ce qui limite l'émergence d'une gouvernance à même de concilier ces enjeux. L'injonction de plus en plus forte à une mobilité durable concurrence les enjeux d'accès à la mobilité. Dans les politiques de transport, les arbitrages politiques et financiers se font en défaveur des mesures de solidarité, ce qui entraîne des retards dans leur mise en œuvre et ce qui tend à les limiter. Dans les PDIE, les enjeux sociaux sont oubliés en cours de route. Et pour les aides à la mobilité, les enjeux de mobilité durable constituent à la fois une injonction porteuse de normativité et une opportunité de financement potentiel.

Pour autant, **les enjeux d'accès à la mobilité pour tous n'ont jamais fait l'objet d'une attention aussi grande dans les politiques locales de transport et plus largement dans l'action collective urbaine. Et ce, depuis ou en parallèle, de la mise à l'agenda de la réduction de la place de la voiture**. Si les politiques de transport restent fidèles au droit au transport, laissant jouer la « *transmission patrimoniale* » (Scherrer 1992, 1999), **le passage d'un droit au transport pour tous à un droit au transport ciblé traduit le compromis réalisé entre les enjeux d'accès à la mobilité et de mobilité durable dans les politiques de transport**.

De nouvelles politiques de mobilité émergent et adoptent des « enjeux orphelins » (Combe *et al.* à paraître) des politiques de transport, **à travers la prise en compte des enjeux d'accessibilité des territoires et de « motilité » des publics. Leur impact est limité**, ce qui montre les limites de la territorialisation et de l'individualisation de l'action collective urbaine : **si un droit à la mobilité émerge, il est conditionnel pour les aides à la mobilité et tend à être limité aux « altermobiles »** (Vincent 2008) pour les PDIE.

Si la pluralisation des politiques de mobilité contribue à la mosaïque des nouveaux services à la mobilité à l'échelle d'agglomération, leur plus grand mérite est d'avoir contribué, par l'ouverture à de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de faire, à l'amélioration du volet social des politiques de transport, qui elles, touchent encore massivement leur public.

Au final, ce travail de thèse n'est qu'un chantier à ciel ouvert, qui a contribué à faire émerger plusieurs thèmes de recherches qui nous sont devenus chers au fil du temps, et qui pourraient être poursuivis selon plusieurs directions.

Un premier champ de recherche auquel cette thèse a contribué est celui de la gouvernabilité des espaces urbains et des transformations de l'action collective urbaine. Cette thèse s'est intéressée à la construction de l'action collective urbaine et à sa mise en œuvre - sans fard – en ouvrant la boîte noire des dispositifs d'action. Elle a contribué à montrer les limites actuelles des politiques territoriales, et ce, y compris dans une agglomération dotée d'un pouvoir d'agglomération légitime et expert comme la Communauté Urbaine de Lyon, à répondre aux enjeux urbains actuels, à l'instar d'autres travaux (Jouve et Lefèvre 1999, Boino 2009). Cependant, l'ouverture au débat public de l'action publique est tout à la fois porteuse d'« enjeux orphelins » (Combe et al. *à paraître*) et vecteur de cohérence (Paulhiac 2008). L'État joue également toujours un rôle, en fixant les règles du jeu, et en continuant à être un « *État animateur* » (Donzelot 2003) aux côtés des collectivités locales.

Le deuxième champ de recherche auquel cette thèse a contribué de façon sous-jacente est celui du changement de paradigme des services urbains, en particulier exploré par O. Coutard (Coutard, Le Bris 2009 ; Coutard 2010) dans le domaine des services urbains en réseau, et par F. Ascher et J-P. Orfeuil dans le domaine des mobilités quotidiennes (Ascher 1998, 2008 ; Orfeuil 2008). Les nouveaux dispositifs d'action que nous avons étudié contribuent à nouveau montrer les « *limites des réseaux* », mais nous rejoignons sur ce point O. Coutard : ils sont loin d'en constituer une « *remise en cause radicale (...)* » et « *ne semblent pas constituer une alternative praticable, ou même souhaitable, aux systèmes en réseau à l'échelle d'agglomérations entières* » (Coutard 2010 : 126).

Ils contribuent cependant bien à la construction de « *systèmes composites, hybridant les réseaux conventionnels avec des systèmes alternatifs concis pour fonctionner à des échelles géographiques réduites* » (Coutard 2010). Dans le champ de la mobilité quotidienne, cette hybridation se traduit par la construction de politiques de mobilité dans des territoires

périphériques jusque là délaissés par les politiques de transport, marquant ainsi cet « *âge des possibles* » (Orfeuil 2008).

Ce travail contribue à explorer les enjeux liés au passage d'une gestion collective à une gestion individualisée des services urbains, déjà entrevus dans le cadre d'une recherche sur l'accès aux services urbains au Liban (Féré, Scherrer 2009). Il a également permis de faire le lien entre des travaux de recherche traditionnellement issus d'un champ de recherche sur les services urbains en réseau, et d'autres menés dans le champ de l'analyse des politiques sociales, en partie issue des travaux sur la modernisation des services publics (Warin 2003). Tant l'individualisation des politiques publiques que la transformation des services urbains interrogent la transformation du rapport entre État et individu : sous l'angle de l'activation des politiques sociales pour les uns, de la co-production des services urbains pour les autres, plaçant l'utilisateur ou le bénéficiaire dans une situation de responsabilisation, voire de culpabilisation. L'individualisation témoigne également de la segmentation de la prestation ou du service qui accompagne ce changement de paradigme : cette segmentation favorise une prise en compte au plus près des besoins des individus et porte dans le même temps le risque d'une action publique et collective à plusieurs vitesses, à la carte selon les usagers, au risque d'un « *splintering urbanism* » (Marvin et Graham 2003).

Le dernier champ de recherche renvoie à la problématique de la recherche que nous avons menée, qui est celle de la conciliation d'enjeux potentiellement contradictoires dans l'action collective urbaine. La question de la conciliation et des arbitrages risque de devenir de plus en plus prégnante dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement, du fait de la montée en puissance des enjeux de changement climatique, mais aussi économiques de réduction de la capacité financière des États. Si les enjeux d'accès à la mobilité pour tous et de mobilité durable sont aujourd'hui potentiellement contradictoires, les réglementations ont jusqu'ici permis aux politiques locales de jouer de divers compromis (Kaufmann 2001). Il faudrait sans doute ajouter à ces enjeux ceux de santé publique (Scherrer 2011), également étroitement liés à des questions financières. L'expérimentation actuelle des ZAPA montre bien que l'action collective urbaine se dirige vers un « *urbanisme de compromis* » (Ascher 2005).

Ce chantier amènera sans doute à poser davantage la question des valeurs et des normes liées à la mobilité, rarement exprimées mais toujours sous-jacentes.

Sources écrites et orales

Liste des entretiens

Politique de retour à l'emploi et aides à la mobilité

Techniciens

Directeur du service Développement Social Urbain, Communauté Urbaine de Lyon, 23 octobre 2008.

Chargé de mission développement économique, emploi, insertion, Communauté Urbaine de Lyon, 19 novembre 2008.

Animateur territorial Ouest et animateur transversal mobilité, DDTEFP, Villeurbanne, 17 décembre 2008.

Chef du bureau de la cohésion sociale, Préfecture du Rhône, Lyon, 19 décembre 2008.

Chargé de projet, bureau de la cohésion sociale, Préfecture du Rhône, Lyon, 28 janvier 2009.

Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1er avril 2008.

Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 10 novembre 2008.

Chef de projet, MOUS, Mairie de Rillieux-la-Pape, PLIE UNI-EST, 7 avril 2009.

Chargé de mission, Mission Déplacement, Communauté Urbaine de Lyon, .

Chargé de mission en charge de la mobilité, PLIE ALLIES, Lyon, 7 mai 2008.

Acteurs intermédiaires – porteurs de projet d'aides à la mobilité

Chargé de projet transport micro-collectif, Saint-Fons, 29 octobre 2008.

Directeur de l'entreprise intermédiaire en charge du transport micro-collectif, Saint-Fons.

Directeur d'auto-école sociale, Saint-Fons, 22 octobre 2008.

Responsable d'auto-école sociale, Villeurbanne, 24 mars 2010.

Président d'une association de location de voiture à bas prix, Villeurbanne, 11 mars 2010.

Chargé de développement, Voiture&Co, Paris, 8 avril 2010.

Acteurs intermédiaires – prescripteurs d'aides à la mobilité

Les entretiens ont été réalisés à Givors, Fontaines-sur-Saône, Saint-Fons et Rillieux-la-Pape.

Acteur en charge du suivi des publics, Mission Locale, 25 février 2010.

Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 03 mars 2010.

Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 23 juin 2010.
Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 12 mars 2010.
Acteur en charge du suivi des publics, Association intermédiaire, 18 mars 2010.
Responsable d'une Mission Locale, 24 mars 2010.
Acteur en charge du suivi des publics, Pole Emploi, 13 avril 2010.

Politique de transport et de déplacement

Entretiens exploratoires

Chargé de mission tarification, GART, Paris, 28 octobre 2008.
Bruno Faivre d'Arcier, LET, Lyon, 8 avril 2008.

Techniciens et élus – transports / mobilité

Fawzi Bénarbia, élu SYTRAL (2001-2006) en charge de la Commission tarification sociale, Lyon, 22 avril 2008.
Ancien responsable du SYTRAL, 24 avril 2008.
Technicien en charge de la tarification sociale, SYTRAL, 6 décembre 2008.
Technicien en charge de la tarification sociale, SYTRAL, 6 février 2008.
Ancien chef de projet SYTRAL, 29 janvier 2011.
Chargé d'études, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 18 janvier 2011.
Chef de projet PDU et études générales, SYTRAL, 19 avril 2011.
Responsable du SYTRAL et un technicien du CETE en charge de l'EMD, 21 mai 2011.

Techniciens de la politique de la ville

Ancien chargé de mission Habitat et vie sociale des Minguettes à Vénissieux, 6 décembre 2011.
Directeur du GPV des Minguettes, Vénissieux, 6 janvier 2011.

Acteurs intermédiaires – tarification sociale

Responsables de la direction commerciale (2 personnes), Keolis Lyon, 18 juillet 2008.
Responsable de la direction communication interne, Keolis Lyon, 20 août 2008.
Chargé de mission Mobilité-insertion, PLIE UNI-EST, Saint-Priest, 1er avril 2008.
Directrice de la Mission Locale de Lyon, Lyon, 30 avril 2009.
Responsable du CCAS de Rillieux-la-Pape, Rillieux-la-Pape, 24 novembre 2008.
Directeur de l'action sociale, Ville de Lyon, 10 décembre 2008.

Directrice du CCAS de la Ville de Lyon, Lyon, 13 février 2009.
Chargé de mission Fond d'Aide aux Jeunes, Conseil Général du Rhône, Lyon, 6 avril 2009.
Directeur du PIMMS Lyon Agglomération, Lyon, 24 avril 2009.
Responsable de site du PIMMS de Mermoz, Lyon, 9 juillet 2008.
Entretien collectif avec 3 agents médiateur, PIMMS Villeurbanne, 25 mai 2009.
Entretien collectif avec 3 agents médiateur, PIMMS Bron, 28 mai 2009.
Entretien collectif avec 3 agents médiateur, PIMMS Vaise, 10 juin 2009.
Entretien collectif avec 5 agents médiateurs, PIMMS Etats-Unis, 4 juin 2009.
Entretien collectif avec 4 agents médiateurs, PIMMS Rillieux-la-Pape, 22 juin 2009.

Politique temporelle et PDIE

Techniciens et élus

Chargé de mission SYTRAL, Lyon, 18 juin 2009.
Chargé de mission mobilité Espace des temps, Grand Lyon, 18 juin 2009.
Chargé de mission Espace des temps, Grand Lyon, 1er juillet 2009.
Chargé de mission Transports et Haute Qualité environnement des bâtiments industriel, ADEME, Lyon, 18 juin 2009.
Chargé de mission modes doux, Région Rhône-Alpes, 24 novembre 2009.
Michelle Vullien, Lyon, vice-présidente en charge des transports et des déplacements urbains et vice-présidente en charge de la coordination des politiques de mobilité de la Communauté Urbaine de Lyon, 18 mai 2011.

Développeur économique et animateur

Développeur économique Grand Lyon, Conférence des maires Porte du Sud, Lyon, 20 mai 2009.
Conseiller en mobilité, Association Tendance Presqu'île, Lyon, 20 mai 2009.
Animateur PDIE Grand Lyon, 31 juillet 2009.

Observation non-participante

Aides à la mobilité

Communauté Urbaine de Lyon, Comité technique Mobilité et insertion, 11 décembre 2008.
Communauté Urbaine de Lyon, Comité technique Mobilité et insertion, 23 février 2009.
Communauté Urbaine de Lyon, Comité technique Mobilité et insertion, 2 juin 2009.
Communauté Urbaine de Lyon, Comité technique Mobilité et insertion, 24 septembre 2009.

Communauté Urbaine de Lyon, Groupe de travail transport micro-collectif horizon 2010, 21 octobre 2009.

Communauté Urbaine de Lyon, Comité de pilotage Mobilité et insertion, 30 mai 2010.

Ville de Rillieux-la-Pape, Comité de pilotage de location de scooter, Rillieux-la-Pape, 15 mars 2010.

PDIE

Communauté Urbaine de Lyon, réunion de coordination PDIE, 11 mai 2009.

Communauté Urbaine de Lyon, réunion de coordination PDIE, 6 octobre 2009.

Communauté Urbaine de Lyon, Comité de pilotage PDE filière services à la personne, 14 octobre 2009

Communauté Urbaine de Lyon, réunion de coordination PDIE, 1er avril 2010.

Communauté Urbaine de Lyon, réunion de coordination PDIE, 28 juin 2010.

Colloques

Discours de B. Rivalta, Président du SYTRAL, Table ronde n°1 « Plateformes et centrales de mobilité : quel territoire ? quel financement? quelle évaluation ? », Rencontres territoriale du Grenelle de l'insertion, Mobilité et insertion, Lyon, 5 mai 2008.

Discours d'Anne Condemine, élue à l'emploi et l'insertion de la Ville de Lyon, journée thématique Mobilité et insertion, Grenelle de l'Insertion, Lyon, 5 mai 2008.

Communauté Urbaine de Lyon, Demi-journée Bougeons-nous ! pour lever les obstacles dans l'accès à l'emploi, 17 octobre 2008.

Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Colloque PDIE, le 22 septembre 2010

Communauté d'Agglomération de Marseille Provence Métropole, Des quartiers vers l'emploi, 22 septembre 2011.

Maison de l'emploi de Saumur, Journée d'étude sur la mobilité et l'emploi, Maison de l'emploi de Saumur, 14 octobre 2010.

Documents et études

Sources législatives

Droit au transport, accessibilité et injonction à la mobilité

Loi d'orientation n°75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées

Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées
Loi n°2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi
Décret n°2008-1501 du 30 décembre 2008 relatif au remboursement des frais de transport des salariés

Réduction de la place de la voiture, réduction des GES

Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
Loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement
Loi du 10 juillet 2010 relative au Grenelle 2

Rapports et études

ADEME, CERTU, GART, 2002, Bilan des PDU de 1996 à 2001, Lyon, CERTU.
ADEME, 2003, Réaliser un plan de déplacements entreprise, ADEME éditions.
ADEME 2005, Evaluation nationale des Plans de Déplacements Entreprise, Rapport final.
ADEME, Indiggo Altermodal, 2009, *Enseignements du bilan national et réflexions sur les potentialités de développement des PDE*, Journée d'étude nationale sur les nouveaux services à la mobilité, Paris, 23 septembre 2010.
ADEME, 2010, *Le management de la mobilité en France : état de l'art des Conseils en mobilité*, rapport final.
Assemblée Nationale, *Rapport n°435 fait au nom de la commission des finances, de la Economie Générale et du Plan sur la Proposition de Loi visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages face à la hausse des prix des produits pétroliers et à développer les modes de transport alternatifs (n° 403)*, par M. Jean Launay, Rapporteur, Député, le 27 novembre 2007.
CERTU, 2008, *La mobilité pour tous, un enjeu de cohésion sociale*, Fiche Politique de la ville et de déplacements.
CERTU, 2009, *Vingt ans de politiques de stationnement public dans les villes centres des agglomérations françaises*, Mobilité et transport Le Point Sur, fiche n°11.
CERTU, 2009, *Une décennie de transports collectifs urbains*, Mobilité et transports, le Point Sur, fiche n°10.
CERTU, 2010, *Décryptage Grenelle : transport*.
Club Ecoquartier, 2011, *Rapport d'activité 2010 du Club national Ecoquartier*.

- Cour des comptes, 2005, *Les transports publics urbains*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés.
- GART, 1995, *Politique tarifaire des transports publics urbains, Héritage du passé ou reconquête de la clientèle*, Paris, GART.
- GART, 2005, Enquête SRU
- GART 2005, *Les plans de déplacements urbains, bilan et perspectives*, Paris, GART.
- GART, UTP, 2007, *Annuaire de la tarification du Transport Public Urbain*, Données au 1er janvier 2006, Paris, GART / UTP.
- GART 2009, *Les plans de déplacements urbains, bilan et perspectives*, Paris, GART.
- GART 2009, *Le tour de France des services à vélo*, Paris, GART.
- GART 2010, *Les plans de déplacements urbains, bilan et perspectives*, Paris, GART.
- INSEE, DRE, 2007, « Un bilan mitigé pour le transport en Rhône-Alpes en 2007 », dossier n°153, *Transport*, L'année économique et sociale.
- INSEE, 2006, « Equipement automobile des ménages », Enquête Budget des familles.
- MEDDAT, 2008, *Facteur 4 la réponse au défi climatique*, Paris, MEDDAT.
- Rapport n°2005-0376-01 CGPC, n°RM2006-129P IGAS, *La tarification sociale dans les transports urbains, la mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU*, Daniel Fédou, Alain Lhostis, Michel Raymond, Gérard Sylvestre, Août 2006. (Rapport Fédou)
- Rapport Domergue, 2008, *Evaluation de l'accessibilité des transports en commun en site urbain : accessibilité physique, accessibilité financière*, rapport à Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports (Rapport Domergue).
- Rapport remis à Monsieur François Fillon, Premier Ministre, *Mobilité géographique et professionnelle, Bouger pour l'emploi*, par Madame Claude Greff, Députée d'Indre-et-Loire, Parlementaire en mission, octobre 2008-avril 2009 (Rapport Greff)
- OREE, ADEME, 2009, *Les plans de déplacement inter-entreprises, un outil de management de la mobilité sur les zones d'activités*.

Articles de presse

- Le Monde*, « La taxe carbone : comment éviter qu'elle pénalise les plus pauvres », le 11 juillet 2009.
- Le Monde*, « La France pourrait instaurer dès 2010 une contribution climat-énergie », le 3 juillet 2009.
- Le Monde*, « La taxe carbone : comment éviter qu'elle pénalise les plus pauvres », le 11 juillet 2009.
- Le Monde*, « Pourquoi les véhicules polluants sont encore loin d'être bannis des centres-villes », 8 avril 2011.

Documents – Agglomération lyonnaise

Documents de planification et documents cadres

Communauté urbaine de Lyon, *Plan de mandat 2001-2007*.

Communauté urbaine de Lyon, *Plan de mandat 2008-2014*.

Communauté Urbaine de Lyon, 1992, *Schéma Directeur de l'agglomération Lyonnaise*.

Communauté Urbaine de Lyon, *Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009*.

Communauté Urbaine de Lyon, 2009, *L'agglomération qui innove, souvenirs, souvenirs !*

SYTRAL, 1997, *Plan de Déplacement Urbain*.

SYTRAL, 2005, *Plan de Déplacement Urbain*.

Révision du Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération lyonnaise, *Synthèse du groupe de travail « Equité et solidarité »*, juillet 2003.

Aides à la mobilité

Délibérations et compte-rendu

Communauté Urbaine de Lyon, *Demi-journée Bougeons-nous ! pour lever les obstacles dans l'accès à l'emploi*, 17 octobre 2008.

Communauté Urbaine de Lyon, *Mise en place d'une plateforme mobilité-emploi à l'échelle de l'agglomération lyonnaise*, Dossier de candidature, Appel à projet « Des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité », Dynamique « Espoir Banlieue », le 20 juillet 2009.

Réponse commune de l'Etat et de la Communauté Urbaine de Lyon au programme européen PIC Urban (1994-1999)

Communauté Urbaine de Lyon, *CR du Comité de pilotage Mobilité Insertion*, 26 janvier 2006.

Communauté urbaine de Lyon, *CR du Comité technique Mobilité Insertion*, 6 juillet 2006.

Communauté urbaine de Lyon, *CR du comité technique Mobilité Insertion*, 6 juin 2006.

Communauté urbaine de Lyon, *CR du Comité de pilotage Mobilité-insertion*, 12 décembre 2007.

Etudes, bilans et rapports d'activité

Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2008, *Cahier d'agglomération 2008*, Observatoire territorial de la cohésion sociale.

Aid'Auto 69, *Rapport d'activité 2009*, Aid'Auto 69.

Convention d'application partenariale pour la mise en œuvre de l'appel à projet national « Mobilité Urbaine pour Tous », Contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise (Projet).

DIV, 2002, *L'initiative communautaire URBAN I (1994-1999), les 13 programmes français*, Paris, Les Editions de la DIV.

DIV-DTT, 2006, *Mobilité urbaine pour tous, synthèse*.

PLIE UNI-EST, 1998, *Mission Diagnostic*.

PLIE UNI-EST, 2007, *Bilan de l'activité PLIE Uni-Est de l'Est lyonnais période 2001-2006*.

OPALE, 2011, *Synthèse de la matinée du 15 décembre*, Les matinées de l'Observatoire emploi, insertion et cohésion sociale.

Voiture&Co, 2010, *Rapport d'activité 2009*, Voiture&Co.

Tarification sociale et desserte des quartiers sensibles

Délibérations et compte-rendu

Discours de Bernard Rivalta, vœux du SYTRAL, 22 janvier 2010

Délibération n°95.966 du Comité Syndical du SYTRAL, séance du 21 avril 1995.

Note d'information n°4 au comité syndical du SYTRAL du 26 mars 1996

Rapport au Comité Syndical, séance du 26 septembre 1997, n°97.158 : tarifications sociales – bilan et renouvellement des conventions.

Délibération n°99-047 du Comité syndical du SYTRAL, séance du 12 mars 1999.

Délibération 00.176 du Comité syndical du SYTRAL, séance du 15 septembre 2000.

Délibération n°01.160 du Comité Syndical du SYTRAL du 20 septembre 2001.

Délibération n°03.129 du Comité Syndical du SYTRAL, 5 juin 2003.

Délibération 04.310 du Comité syndical du SYTRAL, séance du 2 décembre 2004.

Délibération 2005/4816 de la Ville de Lyon, séance du 7 février 2005.

SYTRAL, Compte-Rendu de la Commission tarification sociale 04/10/2002.

Etudes, bilans et rapports d'activité

INSEE Rhône-Alpes, 2010, *Grand Lyon : la précarité reste concentrée à l'est de l'agglomération* (septembre).

Keolis Lyon, Dossier tarification sociale (*document interne transmis en juillet 2008*).

PIMMS, 2008, *Compte-rendu du comité de pilotage du PIMMS Lyon Agglomération*.

PIMMS Lyon Agglomération, 2008, *Rapport d'activité 2007*.

PIMMS Lyon Agglomération, 2009, *Rapport d'activité 2008*.

PIMMS Lyon Agglomération, 2007, *Audit Pimms Lyon Agglomération*.

Procom, *Etude d'impact sur l'arrivée du tramway de la ligne de tramway T4*, juin 2007.

Observatoire partenarial Habitant, Atelier n°1 – 28 juin 2011, *Les ménages pauvres de l'agglomération lyonnaise d'après FILOCOM, Synthèse de l'étude*, Lyon, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.

SYTRAL, *Programme mobilité urbaine pour tous, Bilan de la ligne Zi1 après 3 mois de fonctionnement*.

SYTRAL, 2006, *Enquête Ménages Déplacements 2006* (maîtrise d'ouvrage SYTRAL).

SYTRAL, *Dossier de presse, T4 La ligne verte et fleurie, phase 1, janvier 2009*.

PDIE

Délibérations et compte-rendu

Communauté Urbaine de Lyon, 2009, *Salariés, entreprises, territoires : tous mobilisés pour vos déplacements*, Actes du Colloque PDE 19-20 janvier 2009.

Thérèse Rabatel, discours lors du vote du 1er budget du Bureau des temps.

Délibération de la Communauté Urbaine de Lyon, vote du premier budget du bureau des temps.

Thérèse RABATEL : Rapport n°2002-682 : décisions modificatives du budget 2002 : premier budget du Bureau des temps.

Pré-diagnostic et mémoires

Abid E., 2006, *Mobilité et déplacements des enfants et adolescents, une problématique complexe dont s'emparent les politiques publiques*, Mémoire de Master 1, IUL, Université Lyon 2.

Hernandez P., 2006, *Pré-diagnostic PDE, Pôle de Développement économique Plateau Nord*, Grand Lyon.

Maitrallet L., 2008, *Étude sur la mobilité, l'accessibilité et l'offre de services et de commerces sur la Confluence en lien avec l'arrivée des nouvelles entreprises, diagnostic et préconisations*, Grand Lyon.

Diagnostic PDIE

EFFIA, 2009, *Plan d'actions, Mise en place d'un dispositif collectif de déplacement des salariés des organismes de services à la personne sur les lieux de travail*, 26 janvier 2009.

Indiggo-Altermodal, *Plan de déplacement inter-entreprises, Synthèse du diagnostic Champ du Pont, Pistes d'actions*, 17 décembre 2007.

Indiggo-Altermodal, *Plan de déplacement inter-entreprises, Vallée de la Chimie, Diagnostic*, 2 septembre 2008.

Indiggo-Altermodal, *Plan de déplacement inter-entreprises, Vallée de la Chimie, Diagnostic TC, demandes d'évolutions des TC*, 2 décembre 2008.

Indiggo-Altermodal, *Plan de déplacement inter-entreprises, Vallée de la Chimie, Plan d'action*, 19 décembre 2008.

Indiggo-Altermodal, *Plan de déplacement inter-entreprises, Association syndicale Lotissement Industriel*, avril 2009.

Indiggo Altermodal, *Diagnostic PDIE Vallée de la Chimie, Lyon Sud-Est, Porte des Alpes, Meyzieu*, 2008

Mobility +, 2009, *Diagnostic PDIE Meyzieu*.

Mobility +, 2009, *PDIE AIRM, Rapport d'accessibilité*.

Mobility +, 2009, *PDIE AIRM, Rapport enquête*.

Mobility +, 2009, PDIE AIRM, Plan d'action.

Tendance Presqu'île, 2008, Plan de Déplacements Inter Entreprises By Tendance Presqu'île, Les déplacements des salariés de la Presqu'île, synthèse de l'enquête réalisée auprès de 1200 salariés.

Documents de communication, autres études

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2009, Lyon Sud-Est (Scot agglomération lyonnaise), Indicateurs de suivi des Scot – 2008 Sites d'activités d'intérêt métropolitain (mars).

Communauté Urbaine de Lyon, *Note de problématique, Action « mobilité et déplacements des employés des entreprises de services à la personne »*, septembre 2009 (document interne).

Communauté Urbaine de Lyon, *Rapport Activité 2007*, Délégation générale au développement économique et international, Direction marketing et stratégie économiques, Direction des services aux entreprises, Communauté Urbaine de Lyon.

Communauté Urbaine de Lyon, Cap sur les éco-technologies

Région Rhône-Alpes, « Pour des déplacements doux, la Région teste des consignes collectives à vélo en gares de Moirans et Pontcharra (Isère) », Communiqué de presse, 23 août 2009.

Communauté Urbaine de Lyon, 2009, Guide méthodologique pour élaborer un Plan de Déplacements Inter-Entreprises.

Communauté urbaine de Lyon, 2010, Le portail de covoiturage du Grand Lyon, éléments d'évaluation.

La Roue Verte, Covoiturage Grand Lyon, Bilan des 9 premiers mois de dispositif.

Bibliographie

- Affichard J. et al., 2007, *Définir le secteur public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la loi d'orientation des transports intérieurs*, Rapport de recherche, Paris, Institut International de Paris La Défense.
- Allemand S., Ascher F., Lévy J-P., 2005, *Les sens du mouvement*, Paris, Belin.
- Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- Ascher F., 1998, *La République contre la ville, Essai sur l'avenir de la France urbaine*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Ascher F., 2000, « Postface : Les mobilités et les temporalités, condensateurs des mutations urbaines », in Bonnet M., Desjeux D. (dir.), *Les territoires de la mobilité*, Paris, PUF.
- Ascher F., 2008a, « Les mobilités résultantes et actantes de la société hypermoderne », in Chalas Y., F. Paulhiac (dir.), *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU, p. 302-303.
- Ascher F., 2008b, *La société évolue, le politique aussi*, Paris, Odile Jacob.
- Ascher F., 2009, *L'Age des Métapoles*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Azevedo da Cruz, 2003, *Les services à la mobilité au coeur du management de la mobilité : état de l'art et diversité des pratiques européennes*, Paris, Mission Prospective RATP.
- Bacqué M-H., Fol S., 2007, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 33, 1 p. 89-104.
- Balme R., 2010, « Rationalité », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 538-547.
- Banister D., 2006, *Unsustainable transport : city transport in the 21st Century*, London, Routledge.
- Bauman Z., 2000, *Liquid Modernity*, London, Polity.
- Beaucire F., 2001a, « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'Etat », *Territoires 2020*, n°4, p. 73-77.
- Beaucire F., 2001b, « La forme des villes et le développement durable », in Spector T., Theys J., Ménard F. (dir.), *Villes du XXIe siècle, Quelles villes voulons-nous ? Quelles villes aurons-nous ?*, Lyon CERTU, p. 261-268.
- Beaucire F., Le Breton J., 2000, *Transports publics et gouvernance urbaine*, Paris, Milan.
- Bachmann C., Le Guennec N., 1996, *Violences urbaines*, Paris, Albin Michel.
- Beaud S., Weber F., 2003, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, L'Harmattan.
- Becker H. 2002. *Les ficelles du métier. Comment mener sa recherche en sciences sociales*. Paris, La Découverte.
- Béhar D., 1995, « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69, p. 6-14.
- Bénit-Gbaffou C., Fol S., Pflieger G., 2007, « Des pauvres aux écologistes : le front anti-métro en Californie », *L'Espace géographique*, n°2, p. 115-130.

- Bieber A., Orfeuil J-P., 1993, « La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales », *Annales de la recherche urbaine*, n°59/60, p.127-139
- Blanchet N., en cours, *Responsabilisation individuelle et non-recours aux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle : le cas des PLIE en Rhône-Alpes*, Thèse de doctorat de science politique, Institut d'Etudes politiques de Grenoble.
- Boino P., 2009a, « Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique », in Boïno P. (dir.), *Lyon, la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, p. 10-27.
- Boino P., 2009b, « La nouvelle donne métropolitaine », in Boïno P. (dir.), *Lyon, la production de la ville*, Marseille, La Parenthèse, p. 28-49.
- Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Bongrand P., Laborier P., 2005, *L'entretien dans l'analyse des politiques publiques, un impensé méthodologique ?*, *Revue française de science politique*, vol. 55, 1, p.73-111.
- Bonneville M., 1997, *Métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris, Anthropos.
- Borgetto M., 2010, « Sur quels principes bâtir une politique sociale ? Petit inventaire des choix possibles », *Informations sociales*, CNAF, 1/157, p. 10-16.
- Boulin J-Y., Mückenberger U., 2003, *La ville à mille temps*, La Tour d'Aigues, L'Aube / Paris, Datar.
- Boulin J-Y., 2008, *Villes et politiques temporelles*, Paris, La Documentation Française.
- Brog W., Erl E., 1996, *Réduire ou repenser la mobilité urbaine quotidienne ?*, Table Ronde CEMT n° 102, Conférence Européenne des Ministres de Transports, Paris.
- Campagnac E., Chapoutot JJ., Hanappe O., Jarrige JM., 1977, *Ramassage ouvrier et transport public*, Direction des transports terrestres, CETE de Lyon, ATP Socio-économie des transports, Paris, DTT.
- Cantelli F., 2009, « Les vulnérabilités, perceptions associative, institutionnelle et scientifique », *Colloque Regards croisés sur les « populations vulnérables*, Grenoble UMR PACTE, 11-12 juin 2009.
- Cass N., Shove E., Urry J. (2005), « Social Exclusion, Mobility and Access », *Sociological Review*, 53/3, p. 539-556.
- Castel J-C., 2008, « Articuler mobilité et urbanisme : mythe et réalités », in Chalas Y., Paulhiac F., *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU, p. 122-145.
- Castel R., 1995, *La métamorphose de la question sociale : chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castel R., 2009, *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil.
- Caubel D., 2006, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, économie des transports, Laboratoire d'Economie des Transports, Université Lyon 2.
- CETE, 1998, *Mobilité et exclusion*, Eléments de synthèse à partir d'une petite bibliographie chronologique, Lyon, CERTU.
- Chalas Y., Paulhiac F. (dir.), 2008, *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU.
- Chardonnel S., I. André-Poyaud, L. Charleux, K. Tabaka, 2008, « La mobilité au cœur des emplois du temps des citoyens », in Chalas Y., F. Paulhiac (dir.), *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU, p. 67-95.

- Chauveaud C., Warin P., 2009, « Favoriser l'accès aux soins des bénéficiaires de minima sociaux. Expliquer la CMU-C et l'ACS aux populations potentiellement éligibles », *Etudes et recherches*, n°32, Grenoble, ODENORE.
- Chevallier M., 2002, *L'usages et accès à l'automobile des ménages : une liberté sous contraintes pour les personnes et ménages à faibles ressources*, Rapport de recherche PUCA.
- Church A., Frost M., Sullivan K., 2000, « Transport and Social Exclusion in London », *Transportation Policy*, 7:3, p. 195-205.
- Claisse G., Diaz Olvera L., Dille B., Klein O., Mignot D., Paulo C., Plat D., Pochet P., 2002 *Inégalités de déplacement et équité sociale, la donne*, LET/ENTPE.
- Claude V., 2006, *Faire la Ville, les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Parenthèses.
- Coutard O., 1999, « Préserver l'accès aux services de première nécessité », *Informations sociales*, n°76, p.18-27.
- Coutard O., Dupuy G., Fol S., 2002, La pauvreté périurbaine : dépendance locale ou dépendance automobile ?, *Espaces et Sociétés*, n° 108-109, p. 155-176.
- Coutard O., Dupuy G., Fol S., 2001, *Les pauvres entre dépendance automobile et assignation territoriale : Comparaison France/Royaume-Uni*, Rapport PUCA.
- Coutard O., Ruthenford J., 2009, « Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques « décentralisées » », *Flux*, n°76/77, p. 6-13.
- Coutard O., 2010, « Services urbains : la fin des grands réseaux ? », in Coutard O., Lévy J-P., *Ecologies urbaines*, Paris, Economica.
- Combe L., Gariépy M., Gauthier M., Paulhiac Scherrer F., Scherrer F., (à paraître), *Débattre pour transformer l'action urbaine, Participation publique, planification métropolitaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Paris, La découverte.
- Crozet Y., Orfeuil J-P., Massot M-H. et le « Groupe de Batz », 2001, *Mobilité urbaine, cinq scénarios pour un débat*, Notes du CPVS, n°16, DRAST, Ministère.
- Crozet Y., 2011, « ACCESS LYON Outils pour la mesure et la visualisation de l'accessibilité: une plateforme collaborative à l'échelle de la région lyonnaise» (péage urbain et périphérique nord), PREDIT.
- Darbéra R., 2001, *La gestion des choix de déplacements domicile-travail du personnel au niveau des entreprises: un point de vue économique" in Gérer les déplacements du personnel : un nouveau rôle pour l'entreprise*, Rapport de la Table Ronde 121, OCDE-CEMT, Paris, 29-30 novembre 2001, p.237-251.
- Debizet G., 2004, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité*, *Mutations d'une expertise*, Thèse de Géographie-Aménagement, Université de Paris I.
- Desjardins X., Leroux B., 2007, « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, 2007/3, n° 69, p. 6-20.
- Donzelot P., Mével C., Wyvekens A., 2003, *Faire société, La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil.
- Donzelot J., 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*,
- Dubé F., 2010, *Egalité des places et des chances, Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil.

- Dufour P., Boismenu G., Noël A., 2003, *L'aide au conditionnel, la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Dupuy G., 1991, *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand Colin.
- Dupuy G., 1999, *La dépendance automobile*, Paris, Anthropos-Economica.
- Dupuy G., 2006, *La dépendance à l'égard de l'automobile*, Paris, La Documentation Française.
- Dupuy G., Coutard O., Fol S., 2001, *Les pauvres entre dépendance automobile et assignation territoriale : Comparaison France/Royaume-Uni*, Rapport PUCA, LATTs.
- Duvoux N., 2009, *L'autonomie des assistés, Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Ehrenberg A., 1995, *L'individu incertain*, Paris, Hachette.
- Emelianoff C., « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 31 mai 2005. URL : <http://developpementdurable.revues.org/532>
- Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Revue Esprit*, p. 135-156.
- Estèbe et béhar, 1999, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n°82, p. 80-91.
- Faivre d'Arcier B., 2008, « Le mobility management : vers une gestion individualisée de la demande ? », in Chalas Y., Paulhiac F., (dir.), *La mobilité qui fait la ville*, Lyon, CERTU, p. 216-245.
- Faivre d'Arcier B., 2009, « L'amélioration de la situation financière des transports publics urbains est-elle possible ? », *Transports*, n°458, p. 371-379.
- Faivre d'Arcier B., 2010, « La situation financière des transports publics est-elle « durable » ? », *Les cahiers scientifiques du transport*, n°58, p. 3-28.
- Féré C., 2009, « Mise à l'épreuve des promesses d'un instrument de mobilité durable dans l'agglomération lyonnaise : les PDIE « au concret », *Sustainability, so what ? Retour critique sur les promesses du développement urbain durable*, 3ème controverses LATTs /PACTE /LaSUR-EPFL, 8 et 9 octobre 2009.
- Féré C., Scherrer F., 2010, « L'eau urbaine après le réseau ? L'injonction contradictoire d'une gestion durable des services urbains de l'eau », in Schneider-Madanès G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, Paris, La Découverte, p.403-417.
- Féré C., Paulhiac Scherrer F., 2010, *Etat-zéro de la plateforme mobilité-emploi de l'agglomération lyonnaise, phase 1 de l'étude préalable*, Lyon, UMR 5600 EVS-CNRS.
- Féré C., 2011, « Le paradoxe de l'individualisation des politiques de réduction des inégalités d'accès à la mobilité. L'exemple de la tarification sociale et des aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise », *Mobilités spatiales et ressources métropolitaines : l'accessibilité en questions*, 11e rencontres du Colloque GT 23 Mobilités spatiales et fluidités sociales, AISLF, les 24 et 25 mars 2011.
- Fitoussi J.-P., Rosanvallon P., 1996, *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil.
- Fol S., 2009, *La mobilité des pauvres, pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin.

- Gallez C., Kaufmann V., 2009, « Aux racines de la mobilité en sciences sociales : contribution au cadre d'analyse socio-historique de la mobilité urbaine », in Flonneau M. et Guigeno V. (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Gallez C., Kaufmann V., 2010, « La coordination urbanisme-transport vue par le local : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises », *Ville, Rail et Transports*, n°507, p. 38-45.
- Gallez C., Kaufmann V., 2010, *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport, regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*, Paris, IFSTTAR / INRETS.
- Gariépy M., Marié M. (dir.), 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin J-P., 2004, *L'action publique, Sociologie et politique*, Paris, Dalloz-Sirey.
- Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O., 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme, Montréal*, Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier M., Lepage L., 2005, « La mise en oeuvre de la ville viable : une problématique d'action publique », in Mathieu N., Guermont Y. (dir.), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coéd. Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, Paris, INRA Editions, p. 101-118
- Gauthier M., Paulhiac F., 2008, *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Rapport PUCA, Montréal, Institut d'Urbanisme de Montréal, Université de Montréal.
- Gay C., Kaufmann V., Landrière S., Vincent-Geslin S. (dir.), 2011, *Mobile, immobile. Quels choix, quels droits pour 2030, vol. 1*, Edition de l'Aube / Forum des vies mobiles.
- Genard F., Cantelli J-L., 2007, *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J.
- Gérardin B., 1981, *Le transport-employeur*, Paris, Economica.
- Graham S., Marvin S., 2003, *Splintering urbanism*, Aldershot, Ashgate.
- Goujon L., 2011, *La mobilité quotidienne : entre droit, norme et pratique sociale généralisée*, Mémoire de Master 2 Sciences du territoire, sous la direction de S. Chardonnel et L. Charleux, IGA, Laboratoire PACTE, UJF.
- Guéranger D., Jouve B., 2004, « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon », in Jouve B., Lefèvre C., *Horizons métropolitains. Politiques et projets urbains en Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 207-237.
- Haumont A., 2006, « Le droit à la mobilité, vers un cadre contractuel renouvelé ? », in Bonnet M., Aubertel P., *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, PUF, p. 47-57.
- Hine J., Mitchell F., 2003, *Transport disadvantage and social exclusion*, London, Aschgate.
- Jemelin C., Kaufmann V., Barbey J., Klein T., Pini G., 2007, *Politiques de transport et inégalités sociales d'accès. Analyse comparative de huit agglomérations européennes*, Projet de PREDIT 3, Cahiers du LaSUR, n°10, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Jouffe Y., 2007, *Précaires mais mobiles. Tactiques de mobilité des travailleurs précaires flexibles et nouveaux services de mobilité*, Laboratoire LVMT, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- Jouffe Y., 2010, « La paradoxale mobilité des travailleurs précaires : vers de nouvelles inégalités », in Massot M-H., *Mobilités et modes de vie quotidiens. Les intelligences du quotidien*. Paris, L'œil d'Or, p. 139-153.

- Jouve B., Lefebvre C., 1999, *Villes, métropoles, les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.
- Jouve B., 2002, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *Metropolis*, Projets et politiques de transports, expertise en débat, n°108-109, p. 99-104.
- Jouve B., 2003, *Les politiques de déplacement en Europe, l'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan.
- Jouve B., Lefebvre C., 2004, « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J-P., Nahrath S., *Enjeux du développement urbain durable*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 405-424.
- Lévy J., Lussault M., 2003, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin.
- Kaufmann V., Guidez J.-M., 1998, *Les citoyens face à l'automobilité*, Lyon, CERTU.
- Kaufmann V., 1999, *Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherche*, 2001 Plus, n°48.
- Kaufmann V., 2000, *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Kaufmann V., 2002, *Rethinking mobility*, Burlington, Ashgate.
- Kaufmann V., Sager F., Ferrari Y., Joye D., 2003, *Coordonner transport et urbanisme*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kaufmann V., 2004, « Indispensable et indésirable: les paradoxes de l'automobile en ville », in Allemand S., Ascher. S., Lévy J.P., *Les sens du mouvement*, Paris, Belin.
- Kaufmann V., 2008, *Les paradoxes de la mobilité, Bouger, s'enraciner*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Kaufmann V., Barbey J., 2008, Politiques des transports: état des lieux de la recherche française avant le Predit 3, 2001 Plus. *Synthèses et recherches*, n°57.
- Kaufmann V., Flamm M., 2006, « Operationalising the Concept of Motility : A Qualitative Study », *Mobilities*, Vol. 1, n°2, p. 167-189.
- Kaufmann V., Jemelin C., 2003, « Articulation entre urbanisme et transports : quelles marges de manœuvre ? », *Revue internationale de sciences sociales*, n°176, p. 329-240.
- Kaufmann V., Pattaroni L., 2010, « Analyse des politiques de transport en France : un état des lieux de la recherche », in Maksim *et al.*, *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan, p.
- Kaufmann V., Sager F., 2009, « « Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transport publics. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses », *Environnement Urbain / Urban Environment*, vol. 3, 2009, p. 10-27.
- Kaufmann V., Tabaka K., Guidez J-M., Louvet N., 2010, *Et si les français n'avaient plus seulement une voiture dans la tête ?*, Lyon, CERTU.
- Kingsley D., Urry J., 2009, *After the car*, London, Polity.
- Klein O., Nathalie Ortat et Pascal Pochet, "Mobilités, différenciations et inégalités : des questions actuelles.", *EspacesTemps.net*, Textuel, 25.04.2007
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich, Verlag Rüegger.
- Larrouy M., Heyrman E., 2010, « Mobilité des personnes handicapées en France : une réforme de politique publique versus un changement inachevé de pratiques », in Maksim

- H., Vincent S., Gallez C., Kaufmann V. (dir.), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan, p. 121-138.
- Le Breton E., 2004, « Exclusion et immobilité : la figure de l'insulaire », in Orfeuil J-P. (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, La Tour d'Aigue, L'Aube.
- Le Breton E., 2005, *Bouger pour s'en sortir, Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin.
- Le Breton E., 2008, *Domicile-Travail : Les salariés à bout de souffle*, Paris, Les Carnets de l'Info.
- Lefèvre C., Offner J-M., 1990, *Les transports urbains en question*, Paris, Celse.
- Le Galès, 2003, *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernances*, Paris, Science Po.
- Linossier R., 2008, « Vertus et limites de la Taxe Professionnelle Unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon », in Boino P., Desjardins X., (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, PUCA/La Documentation française, p. 179-198.
- Lipsky M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lorrain D., 2002, « Gig@city, l'essor des réseaux techniques dans la vie quotidienne », *Flux*, n°47, p. 7-19.
- Louvet N., 2002, *Les plans de déplacements urbains et la concertation*, thèse de doctorat, LATTS / ENPC.
- Lucas K., 2004, *Running on empty : transport, social exclusion and environmental justice*, Bristol, Policy Press, 306 p.
- Maksim H., 2011, *Potentiels de mobilité et inégalités sociales : la matérialisation des politiques publiques dans quatre agglomérations en Suisse et en France*, Thèse, Lausanne, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Mauger G., 2001, « Les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, 1-2, p. 5-14.
- Menerault P., 1993, « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport », *Transport urbains*, n°78, p. 21-24.
- Mignot D., Harzo C., Rosales-Montano S., et alii, 2001, *Mobilité et grande pauvreté*, Lyon, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Laboratoire d'Economie des Transports, Observatoire Social de Lyon et.
- Mincke C., Montulet B., 2010, « L'idéologie mobilitaire » in *Politique*, La nouvelle obsession de la mobilité, Avril, n°34, Bruxelles.
- Montès C., 2003, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, Lyon, Géocarrefour.
- Morel-Brochet A., Motte-Baumvol B., 2011, « Les périurbains franciliens : stratégies résidentielles, tactiques du quotidien et résistance des modes d'habiter », in Massot M-H. (dir.), *Mobilités et modes de vie quotidiens. Les intelligences du quotidien*. Paris, L'œil d'Or, p. 93-110.
- Motte B., 2007, « Les populations périurbaines face à l'automobile en grande couronne francilienne », *Norôis*, n°205, 4, p. 53-66.
- Muller P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

- Muller P., 2010, « Référentiel », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, p. 555-562.
- Musso P., 2003, *Critique des réseaux*, Paris, PUF.
- Newman P., Kenworthy J., 1989, *Cities and Automobile Dependence!: An International Sourcebook*, Gower, Aldershot.
- Offner J.-M., 1993, « Le développement des réseaux techniques : un modèle générique », *Flux*, n°13/14, p. 11-18.
- Offner J.-M., 1992, « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n° 3, p. 233-40.
- Offner J.-M., 2002, « Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires », in Gralle, *Annuaire 2002 des collectivités locales : L'organisation territoriale de la France*, demain, Paris, Éditions du CNRS.
- Offner J.-M., 2006, *Les plans de Déplacements Urbains*, Paris, La Documentation française.
- Ohnmach T., Maksim H., Bergman M., 2009, « Mobilities and inequality – Making connections », in Ohnmach T., Maksim H., Bergman M. (dir.), *Mobilities and inequality*, Farnham, Ashgate.
- Ong P., Blumenberg E., 1998, « Job Access, Commute and Travel Burden among Welfare Recipients », *Urban Studies*, vol.35, 1, p. 77-93.
- Orfeuil J.-P., 2000, *L'évolution de la mobilité quotidienne*, Synthèse INRETS, n° 37.
- Orfeuil J.-P., 2004, *Transports, pauvretés, exclusions*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube.
- Orfeuil J.-P., 2008, *Une approche laïque de la mobilité*, Paris, Descartes.
- Orfeuil J.-P., 2010, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, mis en ligne le 27 décembre 2010. URL : <http://sociologies.revues.org/index3321.html>
- Orfeuil J.-P., 2011, « Le « droit à la mobilité » aujourd'hui et demain », in Gay C., Kaufmann V., Landriève S., Vincent-Geslin S. (dir.), *Mobile, immobile. Quels choix, quels droits pour 2030*, vol. 1, Edition de l'Aube / Forum des vies mobiles, p. 48-59.
- Orfeuil J.-P., Polacchini A., 1998, « Les dépenses pour le logement et pour les transports des ménages franciliens », *Recherche Transport Sécurité*, n°63.
- Orfeuil J.-P., Massot M.-H., 2005, « La mobilité au quotidien, entre choix individuels et production sociale », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol CXVIII, p. 81-100.
- Padioleau G., 1991, « L'action publique moderniste », *Politique et management public*, n°2, p. 33-143.
- Paulhiac F., 2005, *Mobilités urbaines à Montréal, du renouvellement de l'action publique à la pérennité du référentiel techniciste*, Cahier du LaSUR n°6, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Paulhiac F., 2008, « Le débat public, facteur de cohérence de l'action collective urbaine ? L'exemple des Plans de déplacements urbains en France », in Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O. (dir.), *Le renouveau de la planification territoriale : débats publics, projets urbains et développement durable*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal.
- Paulhiac F., Gauthier M. et al., 2008, *Développement Urbain Durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Rapport pour le PUCA, MEEDDAT.
- Paulhiac Scherrer F., Gauthier M., Scherrer F., Gariépy M., à paraître, « Le développement urbain durable, débat public et différenciation : regards croisés sur trois grandes villes (Grenoble, Lyon, Montréal), in Douillet A.C., Faure A., Halpern C. et J.P. Leresche (dir.),

- Penser la différenciation dans l'action publique locale*, Grenoble, Les Presses universitaires de Grenoble.
- Paulo C., 2006, *Inégalités de mobilités : disparité des revenus, hétérogénéité des effets*, Thèse de doctorat, LET, Université Lumière Lyon 2.
- Pautard E., 2009, *Vers la sobriété énergétique, Politiques de maîtrise des consommations et pratiques domestiques*, Thèse de doctorat de sociologie, Université Toulouse Le Mirail II.
- Pflieger G. et al., 2009, « How does urban public transport change cities ? Correlations between past and present transport and urban planning policies », in *Urban Studies*, vol. 46 (6), p. 1421-1437.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Science Po.
- Reigner H., Hernandez F., Brenac T., 2009, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, 5, Varia, pp. 42-78, [en ligne], mis en ligne le 6 avril 2009. URL : <http://metropoles.revues.org/document3808.html>
- Revil H., 2010, *Le non-recours à la protection complémentaire santé gratuite ou aidée*, Document de travail / Working paper n°5, Grenoble, ODEORE.
- Rosales-Montano S., Mignot D., 2006, *Vers un droit à la mobilité pour tous. Inégalités, territoires et vie quotidienne*, Paris, La Documentation Française.
- Rosales-Montano S., Barbier de Reulle D., Labidi N., Millet B., Olgiati J., Prouvot M., Vernière B., 2002, *Différences et inégalités territoriales, quel lien avec la mobilité ? Réalités et perceptions vues à travers la planification et les discours d'acteurs dans l'aire urbaine de Lyon*, Recherche pour le programme " Déplacements et inégalités" PREDIT/PUCA, Lyon, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise.
- Rougé L., 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain, les captifs du périurbain ?*, thèse de doctorat de géographie et aménagement du territoire, Université de Toulouse II – Le Mirail.
- Sheller M., Urry J., 2000, « The City and the Car », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24/4, p. 737-757.
- Scheller M., Urry J., 2006, « The new mobilities paradigm », *Environment and Planning*, Vol. 38, p. 207-226.
- Scherrer F., 1992, *L'égout patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon*, thèse de Doctorat en urbanisme, Université Paris-XII.
- Scherrer F., 1999, *Tentative de dévoilement d'une ville invisible, techniques, territoires et temporalités de l'action urbaine*, HDR, Université Lyon 2
- Scherrer F., 2010, « Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de leur utilité sociale », in *Tracés*, Hors-série 2010 A quoi servent les sciences humaines, p. 187-195
- Scherrer F., 2011, « La révolte du sédentaire. Discours inaugural du XI^e congrès du Bloc sédentaire du 14 novembre 2030 », in Gay C., Kaufmann V., Landriève S., Vincent-Geslin S. (dir.), 2011, *Mobile, immobile. Quels choix, quels droits pour 2030, vol. 1*, Edition de l'Aube / Forum des vies mobiles, p. 143-151.
- Soulet M.-H., 2007, « L'individualisation des politiques sociales : une réponse à l'exclusion durable ? », in Genard J.-L., Cantelli F., *Action publique et subjectivité*, Droit et société, n°46, Paris, L.G.D.J, p. 169-179.

- Stambouli J., « Les territoires du tramway moderne : de la ligne à la ville durable », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 11 juin 2007. URL : <http://developpementdurable.revues.org/3579>
- Tabaka K., 2009, *Vers une nouvelle socio-géographie de la mobilité quotidienne. Etude des mobilités quotidiennes des habitants de la région urbaine de Grenoble*, thèse de géographie, UMR Pacte, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Verchère-Tortel L., 2010, « Recherche et collectivité locale : un échange gagnant-gagnant. L'exemple de la mission de l'Espace des temps au Grand Lyon », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #10 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2012. URL : <http://traces.revues.org/4815>
- Urry J., 2000, *Sociology beyond societies*, London, Routledge.
- Urry J., 2007, *Mobilities*, London, Polity.
- Vanier M., 2008, *Le pouvoir des agglomérations, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, Anthropos.
- Van de Walle I., Moati P., 2006, « Les conditions d'implication des entreprises en faveur d'une mobilité (domicile-travail) durable », in Bonnet M., Aubertel P. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, PUF, p. 271-278.
- Verhage R., Linossier R., 2009, « La co-production public/privé des projets urbains », in Boino P. (dir.), *Lyon, la production de la ville*, Marseille, La Parenthèse, p. 144-171.
- Vincent S., 2008, *Les « altermobilités » : analyse sociologique d'usages de déplacements alternatifs à la voiture individuelle. Des pratiques en émergence ?*, Thèse de sociologie, Université Paris-Descartes.
- Vincent S., 2010, « Introduction », in Maksim et al., *L'action publique face à la mobilité*, Paris, l'Harmattan.
- Warin P., 2006a, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Warin P., 2006b, « La subjectivité au cœur du changement de modèle de protection sociale », in Cantelli F., Genard J-L., *Action publique et subjectivité*, Droit et société, n°46, Paris, L.G.D.J., p. 65-76.
- Warin P., 2010a, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, mis en ligne le 27 décembre 2010, URL : <http://sociologies.revues.org/index3338.html>
- Warin P., 2010b, *Le non-recours : définition et typologies*, Working Paper, Observatoire des non-recours aux droits et services, PACTE-MSH Alpes.
- Wenglenski S., 2003, *Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché d'emploi en Ile de France*, thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris 12.
- Wenglenski S., 2010, « Il court, il court, le salarié », *Projet*, 1/2010, n° 314, p. 43-51. URL : www.cairn.info/revue-projet-2010-1-page-43.htm.
- Wiel M., 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Mardaga.

Table des figures

Figure 1 : Du droit au transport à la ville durable : évolution du cadre légal	42
Figure 2 : Présentation du dispositif de transport micro-collectif de l'agglomération lyonnaise en 2009	162
Figure 3 : Présentation de la location de voiture et de scooter à bas prix dans l'agglomération lyonnaise en 2009	167
Figure 4 : Taux de sorties positives du PLIE et accès à l'automobile en 1998	175
Figure 5 : Carte des aides à la mobilité pour les personnes en insertion	183
Figure 6 : Triangle d'activation de l'offre de mobilité à destination des publics en insertion	187
Figure 7 : Evolution de la répartition des aides à la mobilité-garde d'enfant et de leur enveloppe financière entre 2001 et 2006 au sein du PLIE Uni-Est	200
Figure 8 : Carte de la politique en faveur de la politique de la ville dans le Schéma d'Aménagement de l'Agglomération lyonnaise de 1992	237
Figure 9 : Tracé de la ligne de tramway T4 (phase 1 et 2) de Feyzin à IUT-Feyssine	270
Figure 10 : Tracé de la ligne de tramway T4 (phase 1) de Feyzin à Jet d'Eau Mendès France	270
Figure 11 : carte du plan de mandat 2002-2008 du SYTRAL	274
Figure 12 : Affiche grand public de la gamme tarifaire située sur un distributeur de titre	286
Figure 13 : Guide tarifaire pour les personnes à faibles ressources 2011	286
Figure 14 : Evolution des ventes d'abonnements sociaux Pass Partout S et Pass 2 Partout entre 2001 et 2007	294
Figure 15 : Part des emplois de l'agglomération lyonnaise accessibles depuis Vénissieux	296
Minguettes en transports collectifs en 2010	296
Figure 16 : Schéma de synthèse des déplacements types des salariés des services à la personne de l'Ouest lyonnais	310
Figure 17 : Carte des PDIE de l'agglomération lyonnaise en novembre 2010	318
Figure 18 : Extrait de la plaquette de présentation des services aux entreprises proposés par la Communauté Urbaine de Lyon	326
Figure 19 : Effectifs des entreprises concernées par les démarches PDIE	343
Figure 20 : Carte des points durs et itinéraires vélo à conforter, secteurs Feyzin Belle Etoile	345
Figure 21 : Carte des localisations résidentielles des salariés du PDIE Vallée de la Chimie	346
Figure 22 : carte de synthèse des potentiels de report modal des salariés à horaires normaux du PDIE Meyzieu	348
Figure 23 : Extrait du site internet de la Plateforme de covoiturage Grand Lyon	364
Figure 24 : Affiches de la campagne de communication du portail de covoiturage de la Communauté Urbaine de Lyon	367
Figure 25 : Campagne de communication "Pariez sur le vélo" pour le PDIE de la Vallée de la Chimie, 2010	372

Table des tableaux

Tableau 1 : Les référentiels d'action des politiques en charge de la gestion des mobilités quotidiennes	63
Tableau 2 : De la LOTI aux lois Grenelle, la stratification des référentiels d'action en matière de mobilité	67
Tableau 3 : Caractéristique des politiques et des dispositifs d'action étudiés	129
Tableau 4 : L'accès à la voiture des bénéficiaires des 4 PLIE de l'agglomération lyonnaise	143
Tableau 5 : Extraits de l'enquête sur la mobilité des demandeurs d'emploi et personnes en insertion réalisée par le PLIE Uni-Est en 2006	149
Tableau 6 : Points de prise en charge des navettes de transport micro-collectif dans l'agglomération lyonnaise	163
Tableau 7 : Vente de titres sociaux TCL par le PLIE Uni-Est de 2005 à 2008	171
Tableau 8 : Taux de possession de véhicules à moteur selon les revenus des ménages en 2006 en France	177
Tableau 9 : Fonctionnement des dispositifs des aides à la mobilité de l'agglomération lyonnaise en 2009	180
Tableau 10 : Nombre de prescriptions réalisées en 2008 et 2009 par navette de transport à la demande dans l'agglomération lyonnaise	188
Tableau 11 : Synthèse des critères de prescription et des freins et moteurs de la prescription selon le type d'aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise	196
Tableau 12 : Facteurs explicatifs de non-proposition des dispositifs d'aides par les prescripteurs dans les politiques de retour à l'emploi	198
Tableau 13 : caractéristiques des quartiers de la Politique de la Ville étudiés pour une desserte spécifique par le SYTRAL	225
Tableau 14 : Nombre d'emplois au sein des zones industrielles étudiées par le SYTRAL pour une amélioration de la desserte en transports collectifs.	226
Tableau 15 : synthèse des scénarios étudiés par la Commission Tarification Sociale du SYTRAL (2002-2003)	257
Tableau 16 : L'ouverture progressive de la gamme tarifaire sociale et étudiante du SYTRAL	264
Tableau 17 : Evolution de la gamme tarifaire sociale de 1996 à 2007	265
Tableau 18 : programme d'action du plan de mandat 2002-2008 en matière de réalisation de transports collectifs	274
Tableau 19 : Justificatifs à présenter pour bénéficier d'un abonnement Pass Partout S selon le statut	283
Tableau 20 : Justificatifs à présenter pour bénéficier d'un abonnement Pass 2 Partout selon le statut	283
Tableau 21 : Accueils réalisés pour Keolis au sein des PIMMS en 2007 et 2008	289
Tableau 22 : Le contexte d'émergence des PDIE dans l'agglomération lyonnaise	304

Table des matières

SOMMAIRE	9
LISTE DES SIGLES.....	11
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE 1.....	23
DU DROIT AU TRANSPORT A LA VILLE DURABLE : EVOLUTION DU CADRE LEGAL.....	23
1. L’AFFIRMATION D’UN DROIT AU TRANSPORT, PROGRESSIVEMENT CIBLE.....	24
1.1. Un droit au transport pour tous	24
1.2. Vers un droit à une tarification sociale	26
1.3. Mieux desservir les quartiers de la Politique de la Ville.....	27
2. LA MISE A L’AGENDA DE LA REDUCTION DE LA PLACE DE LA VOITURE INDIVIDUELLE	29
2.1. L’institutionnalisation des préoccupations environnementales.....	29
2.2. Un nouveau cadre de la planification pour un nouveau modèle d’urbanisation	31
3. DE LA VILLE ACCESSIBLE A UN DEVOIR DE MOBILITE.....	33
3.1. Vers une ville accessible	34
3.2. Transport et pouvoir d’achat	34
3.3. Un devoir de mobilité pour les demandeurs d’emploi	36
4. REDUIRE LES GAZ A EFFET DE SERRE	38
4.1. Le Plan Climat national de 2004	38
4.2. Les lois Grenelle 1 et 2.....	39
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	43
CHAPITRE 2.....	45
LA PLURALISATION DES POLITIQUES URBAINES DE MOBILITE	45
1. LA MOBILITE N’EST PLUS SEULEMENT UNE QUESTION DE TRANSPORT	46
1.1. De nouvelles politiques urbaines de mobilité ?.....	47
1.2. Une grille d’analyse des politiques en charge des mobilités.....	60
2. LA MOBILITE N’EST PLUS SEULEMENT L’AFFAIRE DES ACTEURS DU TRANSPORT	67
2.1. Les AOT, poids lourds de la mobilité urbaine	68
2.2. L’émergence de nouveaux acteurs	69
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	73
CHAPITRE 3.....	75
INEGALITES D’ACCES A LA MOBILITE : CADRAGE THEORIQUE.....	75
1. ACCES A LA MOBILITE DANS LES ESPACES METROPOLITAINS : DE NOUVELLES INEGALITES	77
1.1. Les mobilités quotidiennes dans les espaces urbains et les modes de vie.....	77
1.2. La mobilité comme norme et capital social : vers un droit à la (im-)mobilité ?	82
2. LES INEGALITES D’ACCES A LA MOBILITE	86
2.1. Inégalités d’accès à la ville et aux territoires : des indicateurs de plus en plus complexes	88
2.2. Des inégalités d’aptitude à la mobilité, différemment surmontées	90

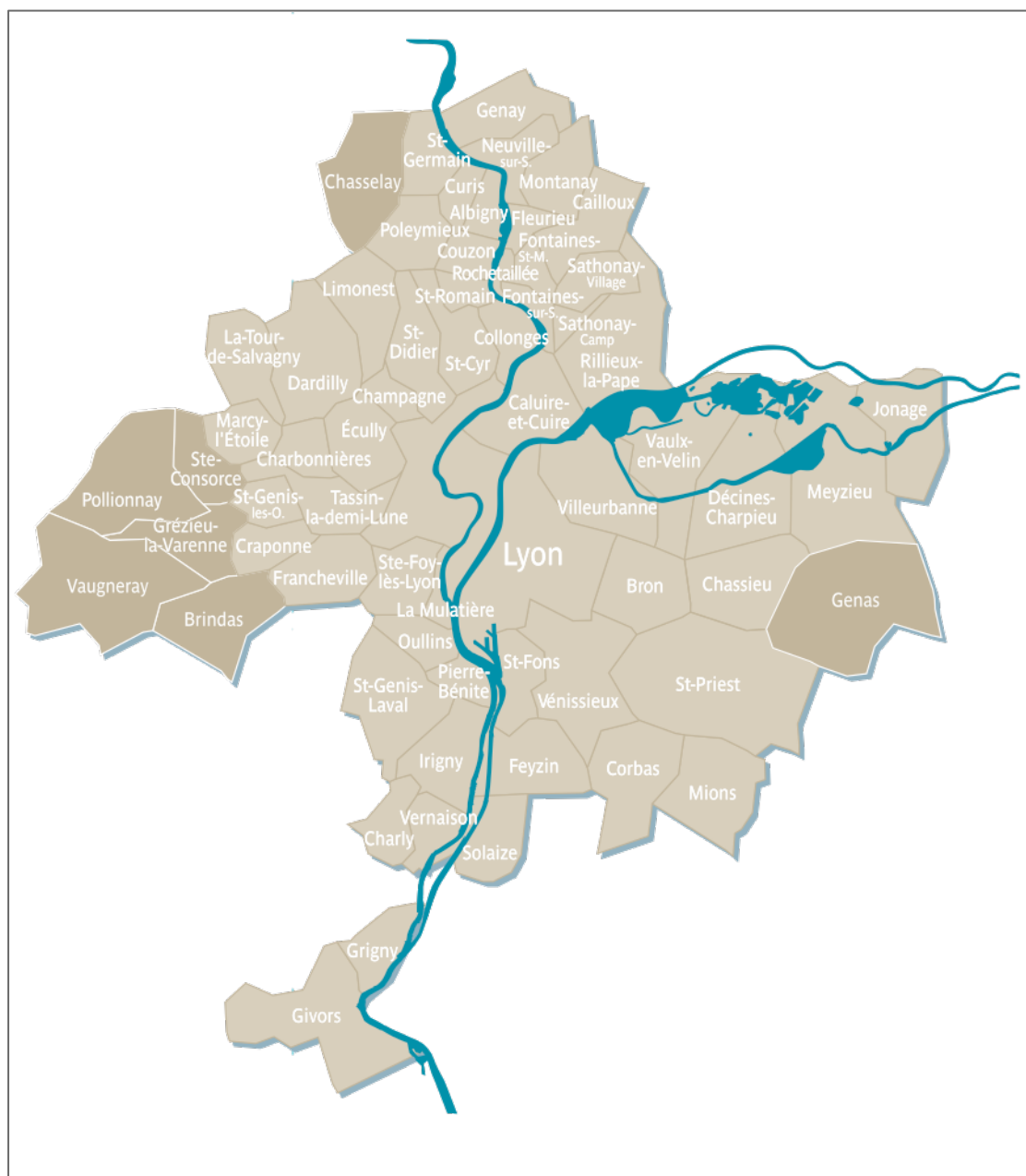
2.3. La mobilité qui fragilise : la vulnérabilité face à la mobilité	91
3. LA QUESTION RECURRENTE DES ECHECS DES POLITIQUES DE TRANSPORT.....	94
3.1. La question sociale, un impensé des politiques de transport ?.....	95
3.2. L'impossible réduction de la place de la voiture ?.....	101
3.4. DE NOUVEAUX MODES DE FAIRE ET DE NOUVEAUX ACTEURS PORTEURS D'INNOVATIONS	106
3.4.1. Débat public et nouvelles expertises : l'émergence de nouveaux enjeux	107
3.4.2. Nouveaux acteurs et nouvelles politiques territoriales.....	109
CONCLUSION DU CHAPITRE 3	113
 CHAPITRE 4.....	115
L'ACTION COLLECTIVE URBAINE DE MOBILITE FACE A UNE DOUBLE INJONCTION	
CONTRADICTOIRE	115
1. PROBLEMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE.....	117
2. UNE GRILLE D'ANALYSE DOUBLE	120
3. PRESENTATION DE LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE	121
Une unité de territoire politique	122
La comparaison de trois études de cas	129
Méthodes d'enquête	130
 CHAPITRE 5.....	137
DES AIDES A LA MOBILITE CONDITIONNELLES, DE PLUS EN PLUS SOUMISES A UN IMPERATIF DE	
DURABILITE	137
1. LES DIFFICULTES DE MOBILITE VERS L'EMPLOI, UN « ENJEU ORPHELIN » PEU ECLAIRE	138
1.1. Les personnes en insertion, laissés-pour-compte de la mobilité	138
1.2. Un diagnostic difficile à établir pour les acteurs de l'insertion.....	142
1.3. Des aides individuelles à la mobilité : compenser un handicap pour accéder à l'emploi	150
2. DES AIDES A LA MOBILITE QUI SE VEULENT ADAPTEES, MAIS QUI SONT LIMITEES ET FRAGMENTEES	
.....	160
2.1. Bouger vers l'emploi : offres de transport, aides financières et acquisition de compétences.....	161
2.2. Une volonté d'adaptation des aides aux besoins.....	172
3. LA PRESCRIPTION AU CŒUR DE LA MISE EN ŒUVRE : UN DROIT A LA MOBILITE « CONDITIONNEL » ?	
.....	186
3.1. La prescription, condition <i>sine qua non</i> d'accès aux aides à la mobilité	186
3.2. Les critères de prescription des aides à la mobilité	188
3.3. Une pluralité de pratiques professionnelles	197
4. DES DISPOSITIFS FAIBLEMENT INSTITUTIONNALISES, EN SURSIS PERMANENT	208
4.1. D'appel à projet en appel à projet	208
4.2. La construction progressive d'une gouvernance mobilité-insertion	216
4.3. L'amélioration des politiques de transport par les acteurs de l'insertion.....	223
CONCLUSION DU CHAPITRE 5	231
 CHAPITRE 6.....	233
UN DROIT AU TRANSPORT PROGRESSIVEMENT CIBLE, MAIS SOUMIS A DE FORTES CONTRAINTES	
.....	233
1. LA RECONNAISSANCE DES ENJEUX D'ACCES AU TRANSPORT DANS LES DOCUMENTS DE	
PLANIFICATION.....	235
1.1. Desservir les quartiers sensibles : un objectif reconnu pour la première fois dans le SDAL (1992)	
.....	235
1.2. Le tournant du Plan de déplacements urbains de 1997 : entre égalité territoriale et équité sociale	
.....	238
1.3. Le Plan de déplacement urbain de 2005 : l'affirmation d'une politique d'équité sociale et la	
question de son coût	244

2. L’AFFIRMATION D’UN DROIT AU TRANSPORT CIBLE, ENTRE CONTRAINTES TECHNIQUES ET CHOIX POLITIQUES	250
2.1. L’ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires CMUC : le difficile passage de critères de statuts à un critère de ressource	251
2.2. Un tramway qui dessert les Minguettes sans le dire	267
3. LA TARIFICATION SOCIALE, UN DROIT PAS SI AUTOMATIQUE	280
3.1. Une gamme tarifaire complexe et difficile à mettre en œuvre	280
3.2. La méconnaissance des tarifs sociaux par les relais sociaux, pourtant choisis pour assurer la communication	287
4. LE TRAMWAY T4 ET LES TARIFS SOCIAUX A LA RENCONTRE DE LEURS PUBLICS ?	293
4.1. Des ventes de titres sociaux en augmentation	293
4.2. Le tramway T4, une infrastructure plébiscitée par les habitants des Minguettes	296
CONCLUSION DU CHAPITRE 6	299
 CHAPITRE 7.....	301
LA TERRITORIALISATION GARANTE DE LA CONCILIATION ? DES ATTENTES DEÇUES AUX VERTUS DES PDIE	301
1. UN PARTENARIAT A MEME DE CONCILIER DES RATIONALITES D’ACTION DIFFERENCIEES ?	302
1.1. Les PDIE dans l’agglomération lyonnaise, ce que change le « i »	302
1.2. Des acteurs aux rationalités d’action différenciées	319
2. LES PDIE, UNE DEMARCHE DE PROJET.....	333
2.1. La mobilisation des acteurs du projet et des entreprises, un enjeu durant toutes les phases.....	333
2.2. Un diagnostic territorialisé, mais des enjeux sociaux évacués et une injonction à une mobilité durable.....	341
2.3. Des plans d’action orientés vers la réduction de la place de la voiture.....	355
3. DES PDIE POUR LES ALTERMOBILES ?	361
3.1. La multiplication des abonnements TC pour les salariés à tarifs préférentiels.....	362
3.2. Accompagner à de nouveaux usages de la voiture par des sites de covoiturage dédiés aux territoires PDIE	363
3.3. L’expérimentation de nouveaux services ciblés.....	370
3.4. Tous en navette ! L’amélioration de la desserte des zones d’activité	374
CONCLUSION DU CHAPITRE 7	378
 CHAPITRE 8.....	381
RESULTATS.....	381
1. LA DIFFICILE CONCILIATION DES ENJEUX D’ACCES A LA MOBILITE POUR TOUS ET DE MOBILITE DURABLE	382
1.1. Les enjeux sociaux n’ont jamais été aussi présents dans les politiques de transport et de mobilité	383
1.2. Des arbitrages à la faveur des enjeux environnementaux, dans un contexte de limitation des dépenses sociales.....	390
2. D’UN DROIT AU TRANSPORT A DES DROITS A LA MOBILITE ?	397
2.1. Un droit au transport ciblé, un principe d’équité sociale	397
2.2. Vers un droit à la mobilité conditionnel, un principe d’égalité des chances.....	398
2.3. Vers un droit à la mobilité pour les altermobiles ?	400
3. LA COORDINATION A L’ECHELLE D’AGGLOMERATION : DES LIMITES DE LA TERRITORIALISATION AUX ARBITRAGES DE L’ÉTAT	403
3.1. La persistance de la sectorisation des politiques de mobilité à l’échelle d’agglomération.....	403
3.2. Les apprentissages collectifs du débat public et des coopérations inter-techniciennes	405
3.3. Un État - toujours - animateur de la prise en compte des enjeux sociaux à un niveau local	407
 CONCLUSION.....	409

SOURCES ECRITES ET ORALES.....	413
LISTE DES ENTRETIENS	413
OBSERVATION NON-PARTICIPANTE.....	415
COLLOQUES.....	416
DOCUMENTS ET ETUDES.....	416
DOCUMENTS – AGGLOMERATION LYONNAISE	419
BIBLIOGRAPHIE	423
TABLE DES FIGURES.....	433
TABLE DES TABLEAUX	434
TABLE DES MATIERES	435
ANNEXES.....	439
ANNEXE 1.....	439
ANNEXE 2.....	440
ANNEXE 3.....	441

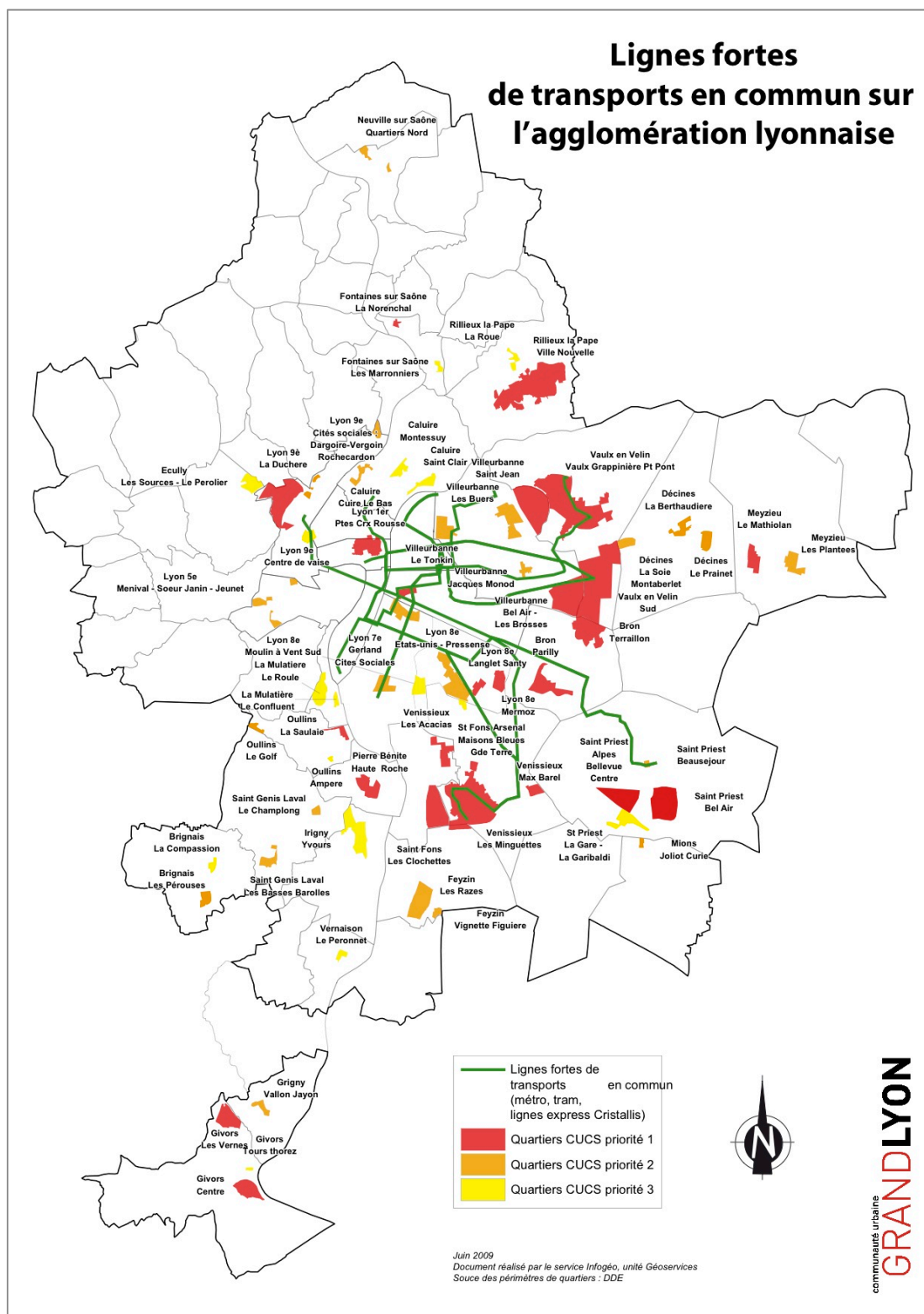
ANNEXES

Annexe 1



Périmètre de transport urbain du SYTRAL et de la Communauté Urbaine de Lyon
(Source : SYTRAL 2009).

Annexe 2



Carte des quartiers CUCS et des lignes fortes de transports collectifs de l'agglomération lyonnaise en 2010 (Source : Grand Lyon 2011).

Annexe 3

Discours de B. Rivalta

Table ronde n°1 « Plateformes et centrales de mobilité : quel territoire ? quel financement ? quelle évaluation ? », *Rencontres territoriale du Grenelle de l'insertion, Mobilité et insertion*, Lyon, le 5 mai 2008.

« Je suis Bernard Rivalta, je suis le Président du Syndicat des Transports en commun de l'agglomération lyonnaise, qui est un syndicat mixte Communauté Urbaine et Conseil Général. Il se trouve que je suis aussi vice-président de la Communauté Urbaine et aussi Conseiller général et Président du groupe socialiste du Conseil Général.

Je voudrais d'abord dire que, parler de mobilité, nous, nous avons un premier devoir qui est de desservir la totalité du territoire dans les meilleures conditions possibles. Et c'est en ça que je me suis attaché depuis 6 ans à expliquer que pour le SYTRAL, en tant qu'autorité organisatrice des transports, la devise devait être « il n'y a pas de banlieues ». Et c'est en ça que le plan de mandat que j'ai développé a permis le développement de lignes de trolleybus, de lignes fortes sur Vaulx-en-Velin la Grappinière, sur Meyzieux, Vaulx-en-Velin.

Nous mettrons en service l'année prochaine à peu près à la même époque la ligne de tramway qui partira de la gare de la Part-Dieu et qui ira jusqu'aux Minguettes-Feyzin, que nous relierons par la suite à la ligne T1, et faire en sorte notamment que l'on puisse aller des Minguettes jusqu'à la DOUA en passant par le campus universitaire de la Manufacture des Tabacs, et faire en sorte qu'effectivement il y ait un vrai lien social.

Nous relançons - et si nous avons eu de l'argent de l'État qui nous avez été promis puisque nous avons signé un accord à 50 millions d'euros dont je n'ai touché que la moitié - il y a 6 mois la ligne de trolleybus C1 C2 qui va elle aller jusqu'à Rillieux, Ville Nouvelle et donc là aussi, que d'aucuns appellent banlieue, pour faire en sorte qu'effectivement ce réseau puisse avoir des lignes fortes, c'est-à-dire des lignes qui en 20-25 minutes desservent de la périphérie jusqu'au centre de l'agglomération et répondent donc à la première exigence d'un réseau de transport en commun qui est celle du lien social.

Ce sont les trois axes, le deuxième étant le lien économique et le troisième étant évidemment le problème de la lutte contre la pollution et la protection de l'environnement.

Nous avons également travaillé sur le lien économique, et je crois savoir que nous avons mis en route 3 lignes de bus qui s'appellent Zi1, Zi2 et Zi3 qui font un circuit qui part de Feyzin-Vénissieux, qui relie

les zones d'activités industrielles de l'Est de l'agglomération, et qui permettent ainsi à ceux qui n'ont pas de voiture, ou qui ne sont pas détenteurs du permis - j'y reviendrai pour dire deux choses - c'est qu'effectivement ceux qui recherchent de l'emploi, ils vont le chercher là, où il y a de l'emploi par définition. Ils vont le chercher dans les zones industrielles puisque je maintiens ce mot qui n'est pas pour moi quelque chose de dégradant, c'est quelque chose que nous devons défendre et que j'essaie de défendre en tant que responsable d'un microsystème d'investissement. Puisque le budget du SYTRAL, c'est 1 milliard d'euros, c'est-à-dire c'est l'équivalent du budget de la Ville de Lyon, et que quand on achète 100 bus par an et des métros et des tramways, bien évidemment c'est une attitude industrielle forte que nous soutenons.

La deuxième façon de répondre c'est effectivement par la réponse tarifaire. Alors j'étais d'accord avec Monsieur Hirsch qui était contre la gratuité bien sûr. Mais, c'est pas parce qu'on est contre la gratuité, qu'on n'a pas fait un certain nombre d'efforts pour adoucir la tarification dans le cadre du RMI notamment. Donc il y a une tarification spéciale à 7 euros et quelques, pour les RMistes pendant que l'abonnement est à 45 euros, avec la difficulté qu'on a écouté, qui est toujours dans les débats (...) C'est qu'il y a ceux qui sont au RMI et ceux qui sont un peu juste au SMIC. Et dans ce cas là, il y en a qui vont se payer des abonnements à 45 euros pendant que l'autre va se le payer à 7,5. Alors, à un moment donné, c'est l'équilibre de la justice et de l'équité fiscale par rapport à ça. Il y a bien sûr la loi sur la CMUC - ça je le dis à Martin Hirsch, si c'est pour nous sortir des lois comme ça, c'est facile, c'est-à-dire que l'État dit, la loi dit ceux qui sont à la CMUC doivent payer la moitié de l'abonnement. Mais personne ne dit qui c'est qui paie. En réalité, c'est le réseau qui paie. Et donc quand on a 30 000 CMUC qui débarquent dans ton bureau, et badaboum, c'est la moitié des abonnements, c'est effectivement le réseau qui paie.

Le réseau de Lyon, c'est quoi ? C'est pas quelque chose qui reçoit de l'argent comme ça qui est tombé du ciel. C'est à peu près 100-120 millions d'euros qui viennent des titres, c'est-à-dire de l'usager. C'est 120-130 millions d'euros qui viennent de la Communauté urbaine, c'est-à-dire de l'impôt local, un peu moins d'1 million d'euros qui vient du Conseil Général, de l'impôt local également. Et 230 millions d'euros qui viennent du versement transport, c'est-à-dire de la taxe sur les entreprises. Donc c'est bien l'activité économique locale qui abonde et qui fournit le processus, en rappelant d'ailleurs que même si le taux des abonnement chute, même si on les trouve toujours trop cher, l'usager ne paie qu'à peu près 25% du coût réel du prix du billet. Donc, je ne sais pas s'il sera encore longtemps possible de maintenir ces niveaux là.

Donc influence sur bien évidemment les tarifs et troisième activité, mais ça Claire Le Franc qui est là le développera. C'est toute une série d'accords que nous passons avec les entreprises ou avec les PLIE, pour permettre d'avoir des plans de déplacements, ce qu'on appelle les plans de déplacement entreprises ou les plans de déplacement d'administration où la collectivité ou l'entreprise fait un effort sur le tarif, et nous nous faisons un effort pour le ramener au niveau de 30 euros qui est le tarif

étudiant parce que là aussi ça fait partie de toute la politique que nous avons mis en œuvre pour les réductions. Je ne parle pas non plus de la réduction qui est mise en place, tarif social pour les jeunes et pour les familles nombreuses. Donc, le réseau de Lyon travaille sur la surface et la qualité de la desserte, sur la donne économique qui est la capacité de desserte des structures économiques et sur la tarification qui est le troisième aspect des choses.

Un aspect qu'on a un peu oublié peut-être, mais qui existe aussi, c'est l'insertion aussi des handicapés. Nous avons sur Lyon, avec Optibus, un système de navettes à la demande qui fait à peu près 100 000 voyages par an. Le réseau de Lyon effectue 1 300 000 voyages, c'est-à-dire qu'on monte 1 300 000 fois dans les transports en commun de l'agglomération. Il faut avoir ces chiffres dans la tête parce qu'effectivement dès qu'on touche à quelque chose, ça atteint tout de suite des sommes qui sont colossales et sur lequel il faut malgré tout que nous fassions attention. (...) Si j'ai un budget et si jamais je dépasse les capacités de mon budget, personne ne viendra nécessairement à mon secours pour trouver le différentiel. Le processus transport d'handicapés est aussi quelque chose d'important en matière d'insertion et c'est un système de déplacement qui fait à peu près 100 000 voyages par an.

Voilà un petit peu ce que nous essayons de faire un niveau d'un réseau comme Lyon qui est actuellement, et derrière Paris, le premier réseau en France et dont l'offre de transport collectif, et c'est ça qui est le plus important, est le double de celle du réseau qui vient derrière, c'est-à-dire Marseille et Lille. C'est-à-dire que le nombre d'engins que nous mettons à disposition et la fréquence et l'étalement des horaires, de 5h du matin à minuit, font que effectivement nous avons une offre potentielle pour les usagers et donc nécessairement pour l'insertion qui est le double de celle des transports en commun en France. Si on fait les bilans, je crois que c'est le meilleur réseau en France et pour ne pas dire en Europe. (...)

